MORE EFFECTIVE PARTICIPATION OF HOMEMAKERS IN THE CANADA PENSION PLAN

MAJORITY AND MINORITY REPORTS TO THE
MINISTER OF NATIONAL HEALTH AND WELFARE
FROM THE
CANADA PENSION PLAN ADVISORY COMMITTEE

March 1983

INTRODUCTION

The Canada Pension Plan Advisory Committee, a statutory body whose members are private citizens appointed to represent employees, employers, self-employed persons and the public, has filed with me these reports on improving the protection afforded to homemakers under the Canada Pension Plan.

As outlined in the government's Green Paper, Better Pensions for Canadians, providing adequate pension protection for women is one of the major goals of the current pension reform process. While there has been general agreement on this principle, there remains a wide range of views on the key issue of how this should be accomplished. Indeed, when considering how best to improve the protection afforded to homemakers under the Canada Pension Plan, the Advisory Committee is somewhat divided. While the Committee unanimously agree on options for expanding the credit-splitting and child-rearing drop-out provisions, three members disagree with the majority's recommendation to allow contributions on behalf of homemakers and, at the same time, to eliminate survivor's benefits for persons over age 65.

Because of the difference of opinion on this point, a minority report has also been prepared, and this follows the main report.

I am pleased to make the Advisory Committee's work public at this time when the special Parliamentary Task Force on Pension Reform will be seeking the views of all interested groups and individuals.

Monique Bégin

Minister of
National Health and Welfare

Canada Pension Plan advisory committee | Brooke Claxton Bldg., 15th Floor, Tunney's Pasture, Ottawa, K1A 0L4
Régime de pensions du Canada comité consultatif

February 23, 1983

The Honourable Monique Bégin
Minister of National Health and Welfare
Brooke Claxton Building
Tunney's Pasture
OTTAWA, Ontario
K1A 0L4

Dear Madame Bégin:

Following the twenty-third meeting of the Canada Pension Plan Advisory Committee on December 4 and 5, 1980, a subcommittee was struck on benefits to homemakers under the Canada Pension Plan. The work of this subcommittee gave rise to the report which is attached, entitled "More Effective Participation of Homemakers in the Canada Pension Plan." This report was adopted by the Advisory Committee at its twenty-seventh meeting on November 1 and 2, 1982.

The recommendations in the report were unanimously supported except for the recommendation that would require contributions to the Canada Pension Plan on behalf of homemakers. The recommendation in the main report was supported by 10 of the 13 members of the Advisory Committee who were in attendance at the twenty-seventh meeting. The three who dissented from this recommendation have prepared a minority report on this question and the minority report is also attached.

I am,

Sincerely yours,

Robert D. Baldwin

Robert D. Baldwin
Chairman, Canada Pension
Plan Advisory Committee

Attach.

Table of Contents

		Page
Introduction		1
I.	Definition of "Homemaker"	4
II.	Present Treatment of Homemakers in the Canada Pension Plan	10
III.	Proposals to Improve the Situation	18
	Proposal One	19
	Proposal Two	22
	Proposal Three	25
Conclusion		36
Footnotes		38

INTRODUCTION

Eight years ago, in answer to a request from the then-minister of National Health and Welfare, the Canada Pension Plan Advisory Committee issued a report on the possibility of enabling homemakers to participate in the Canada Pension Plan.[1] After reviewing the proposals existing at that time, the Committee concluded: "(T)he time has come for inclusion of housewives in the Canada Pension Plan."[2]

The proposals for inclusion which the Committee studied at that time were the following: 1) paying homemakers a salary on which their CPP participation could be based; 2) voluntary participation of homemakers in the CPP; 3) setting up a "separate but equal" public pension plan for homemakers; 4) general splitting of pension credits between the spouses throughout marriage; and 5) splitting of credits between the spouses on marriage breakdown only. The Committee's conclusion was that while alternatives 1), 2) and 3) were all unacceptable, either general splitting or splitting only on marriage breakdown could be implemented without insurmountable problems.

The federal government's own analysis on the subject apparently followed similar lines: legislation was passed a few years later providing that in the event of divorce or annulment of a marriage, the CPP credits earned by one or both spouses while they lived together could be divided equally between them. This splitting only occurs if an ex-spouse applies for it, and it can only be done in the case of legal marriages dissolved on or after January 1, 1978.

Since then, many new factors have arisen which make it essential that we start our analysis anew. These factors are:

1) The implementation in the Quebec Pension Plan in 1977 of a "child-care drop-out" measure enabling mothers (and single-parent fathers with custody) to stay home to raise children aged less than seven without losing their pension credits. The federal Parliament approved a similar amendment to the CPP, but this cannot come into effect until the province of Ontario withdraws its veto. (Ontario has this right of veto because important changes to the CPP require the approval of two-thirds of the provinces having two-thirds of the population, and Ontario has more than one-third of the population of Canada.)

2) The release of several studies demonstrating that women who devote their lives to raising children and keeping house for their husbands suffer most from the inadequacies of our pension system.[3] Widows in particular are extremely badly treated: their pensions typically amount to less than 30% of the couple's previous income, and two-thirds of them are living in poverty.

3) The continuing rise in divorce rates - now around one for every three marriages and still rising - highlighting the inadequacy of a pension system which assumes that everyone is either a labour force participant or the dependent of one. The only measure aimed at correcting this, splitting of credits between ex-spouses after a divorce, is a failure as less than 3% of eligible people are applying for it.

4) The reform of matrimonial property laws in nine provinces and two territories between 1975 and 1981 to reflect society's greater acceptance of the principle of marriage as a partnership of equals to which both spouses contribute in different but equally valuable ways.

5) The reiteration, in several surveys, that the majority of Canadian women strongly support the direct integration of homemakers' work in the Canada and Quebec Pension Plans.[4]

6) The development of better and fully feasible methods of including the work of homemakers in the Canada Pension Plan. The main proposals, supported by almost all the women's groups that have adopted positions on this issue,[5] involve a combination of the "child-care drop-out" provision (for women who spend most of their lives in the labour market) and of a drop-<u>in</u> program based on a hypothetical or imputed wage (for homemakers who were not in the labour force on a full-time basis long enough to benefit much or at all from the drop-<u>out</u> provision).

Furthermore, most women's groups do not see splitting of CPP credits and direct integration of homemakers in that plan as an either/or proposition. On the

contrary, they believe that both must be implemented together to recognize women's equal contribution to their marriage as well as homemakers' contribution to the country's economy.

* * * * *

The present analysis takes all these as well as the older elements into account. It finally concludes that the inclusion of the work of homemakers in the Canada Pension Plan is desirable, feasible and should be done as soon as possible.

I. DEFINITION OF "HOMEMAKER"

It may seem strange to some that such a simple-sounding idea as "homemaker" should require a definition. As it happens, though, some of the opposition to the participation of homemakers in the Canada Pension Plan is based on a misunderstanding of what homemakers are and of what they do.

First and foremost, for those who want to integrate them in the Canada and Quebec Pension Plans, homemakers are people who keep house for someone else. Here is how a typical homemaker recently described her work:[6]

> I still feel that with four or five people holding a full-time job or going to school full-time, they need one person who is flexible, available to keep all the skids greased for them to do their own thing. In my case, I take on the responsibility for all the running of the home, and I mean that includes banking and arranging to have the trees topped. My husband works hard, and my children all have outside jobs. Instead of my holding an outside job and expecting my kids to come home from school and get dinner on and help me out doing the laundry or whatever, I am here, and I can get dinner ready and facilitate their getting to their outside jobs.

Homemakers have been called many contradictory things over the years, from "queen of the home" to "crypto-servant" (J.K. Galbraith)[7] to "glorified slave". In an attempt to clarify their role, the Saskatchewan Coalition for Women's Pensions, after consultation with professionals of various disciplines, concluded that it would be more correct to call them "home managers". A home manager, according to the definition the Coalition developed, is a person who:[8]

> implements family/household policy to achieve family/household goals as these relate to the care of people, to their development, to their environment, and to their interrelationships with the community and with the formal economy of the country.

The main interest of these definitions is:

1) They clearly establish that homemakers do real work for which there exist fully paid and pensioned counterparts in the labour market. To argue that pensions for homemakers would discriminate against single people without dependents "because everybody must do some housework", as some people have said, is therefore to completely miss the point of what homemakers are and do.

   To dispell all remaining doubts that homemaking is a well-defined job that can and does occupy great numbers of people on a full-time basis, one need only consult the numerous time-budget studies carried out in the United States, Europe and Canada.[9] All found that typical homemakers spend about 50 hours a week on household and child care tasks. The most detailed study, by K. Walker of Cornell University, gave results ranging from 40 hours a week for childless homemakers to 61 hours a week for those with four to six children.

   To put things in perspective, let us remember that the normal work week of Canadian employees only amounts to 35 hours. And homemakers do not get time off for statutory holidays and vacations...

2) The descriptions illustrate that homemakers' families are the recipients of a multitude of valuable services that greatly improve their standard of living. As a result, families with homemaking mothers/wives/others are better off than their total cash incomes indicate, and therefore need a higher Canada Pension Plan coverage than families with the same cash earnings whose spouses are both full-time in the labour force.

The simplest and most obvious way of providing them this additional coverage would be to include the value of homemakers' work in the Canada Pension Plan. It would also correct the absurdity of the present system, which obliges a live-in housekeeper to contribute to the CPP, but kicks her out of the plan if she marries her employer and continues to do the same work.

Some people have problems accepting the idea that homemakers' families should receive higher total pensions than two-earner couples with the same cash income. According to them, it cannot be assumed that wives at home perform more homemaking tasks than fully employed wives who also do housework in the evenings and on week-ends. In other words, they say, Couple A, where the husband earns $20,000 and the wife is a full-time homemaker, is no better off than Couple B, where both spouses have full-time positions paying them each $10,000 a year.

Actually, however, many studies exist to prove that they are wrong. Every one of the many time-budget surveys mentioned above found that: "Employed women spend considerably less time in housework than non-employed women".[10] Typically, they concluded that: "Employed women devote about half as much time to household tasks" as their nonemployed counterparts.[11]

The fact that families with employed wives buy more ready-made products, labour-saving devices and maid services only accounts for part of the difference between the two groups. Other factors include: employed women receive more help from children and husbands (though still very little from the latter, as all studies show); they are also more likely to live in cities, where shops are more accessible and properties are smaller and therefore easier to maintain.

It is also surmised that a large part of the difference between the two groups reflects a family's tastes and its preference for a particular way of life. If a woman stays home after her children have grown up, for example, it may be because she and her husband are the kind of people who find it essential to have an always-spotless home with impeccable flower borders and fully-home-grown-and-cooked meals on the table at 6 o'clock.

In such cases, full-time homemakers do more hours of domestic work because they are providing more services to their families than wives with paid jobs. The fact that the employed wife and her husband might not want to lead such a meticulous existence is irrelevant. No one denies participation in the CPP to paid housekeepers for the reason that their employers could have lived just as well without servants.

The other important factor in this regard is that future trends undeniably run in the direction of an even larger gap between the hours spent in homemaking tasks by full-time homemakers and those of women with full-time paid jobs. The main reason for this prediction is the desegregation of roles which is slowly expected to occur in the relations between dual-career spouses.

As more wives take full-time employment and rebel against being forced to do all the work at home as well, husbands will increasingly take up a larger share of domestic tasks. When spouses who have no young children reach the point where both are doing half the work, neither will qualify as homemakers because neither will be "keeping house for someone else".

The point of all this for our purposes is that it has been satisfactorily established that families benefiting from the services of full or part-time homemakers do enjoy a higher real income and standard of living than non-homemaker families with the same cash earnings. As the purpose of the Canada Pension Plan is precisely to provide benefits that are linked

to the standard of living of families and individuals, the inclusion of homemakers' work would be a step forward in achieving that goal.

3) The Saskatchewan definition, in its careful avoidance of gender words, also underlines the fact that "home managers" need not be wives or mothers. The pensions brief recently issued by the National Action Committee on the Status of Women reiterates this by stating that participation of homemakers in the CPP should not be limited to those two groups, but should also cover less common arrangements "such as when a daughter (or son) is keeping house for her/his parents, or when a widow(er) acts as homemaker for her/his adult children."[12] Common law spouses could also be included if it were administratively possible.

One final point about the status of homemakers still needs clarification. It concerns the widely-held misconception that the homemaking tasks done by wives for their husbands/families are unpaid. This notion is most often wrong, and only the romantic haze our society casts over relations between the spouses prevents us from seeing it clearly.

The myth of the unpaid housewife is quickly dispelled by a perusal of the common law provisions which regulated relations between the spouses for centuries until the reforms of a few years ago. A wife's duty under the law was to provide her husband and "his" children with domestic services, as well as to provide exclusive sexual services to her husband. In exchange for this, he was obliged to provide her with the necessities of life, which included food, shelter and clothing in sufficient quality and quantity to keep her from want. If the wife did not keep her end of the bargain, for example if she refused to follow her husband to Timbuktu where he had decided to live, or if she had sexual relations with another man, he was released from his obligation to support her.

Leaving aside the question of sexual services, there is no doubt that such legal provisions established the wife's right to support as a direct compensation for her homemaking services. Indeed, the main difference between so-called "housewives" and live-in paid housekeepers, as far as compensation is concerned, is that the latter are obliged to declare the total value of their board and cash wages for tax and CPP purposes, while the former are not. Wives are in fact prevented from declaring their in-kind wages for pension purposes by section 6(2)(f) of the Canada Pension Plan Act, which specifically excludes from eligible work "employment for which no cash remuneration is paid, where the person employed... is maintained by the employer."[13]

Were it not for this provision, which is a flagrant case of discrimination by reason of family status, homemakers who are supported by their spouses would presumably be able to contribute to the CPP today on the basis of the value of their maintenance. The minimum value of this maintenance can be calculated by adding what Canada Employment officers report as being the value of the "free" room and board received by live-in maids ($2,600 a year) to a rock-bottom $600 a year for clothing.

If the Canada Pension Plan Act didn't discriminate against homemakers by refusing to recognize the value of their earnings, then, they could demand CPP coverage equivalent to a minimum level of income of $3,200 a year.

II. PRESENT TREATMENT OF HOMEMAKERS IN THE CANADA PENSION PLAN

When the Canada/Quebec Pension Plan was designed in 1965, a few people argued that only earners who made contributions to the plan should be entitled to benefits, otherwise the insurance basis of the program would be jeopardized and it would become just another welfare initiative. This view did not prevail, because it was felt that most earners wanted protection not only for themselves, but also for the other people who were supported by their earnings.

As it was then assumed that only male earners had dependents, the result was the establishment of benefits for their widows, as well as for children when the "head of the family" became disabled or died. Following strong protests from female earners who resented paying the same contributions while being entitled to a lesser range of benefits,[14] this was subsequently changed to extend identical benefits to women's children and surviving spouses.

As the benefits granted to widows had been based on a series of specific assumptions concerning their dependency, the resulting present system is an incongruous hodge-podge. CPP benefits to surviving spouses are now as follows:

1. To childless able-bodied widows(ers) under the age of 35: nothing at all, on the assumption that all of them, even 34-year old wives who had been keeping house full-time for fifteen years, were not dependent on their deceased spouse and will manage fine on their own.

2. To childless able-bodied widows(ers) aged 35 to 65: a pro-rated CPP pension if the widow(er) was aged between 35 and 45 when the spouse died, and a full pension if the widow(er) was aged 45 to 65. This is based on the assumption that a married person becomes increasingly dependent financially on his/her spouse after the age of 35(!), and is fully dependent on his/her spouse from the age of 45 on(!).

Full widows(ers)' pensions include a flat-rate payment - $70.68 a month in 1982 - plus 37.5% of the deceased's "imputed" retirement entitlement (meaning what s/he would have received if s/he had lived and worked for pay till age 65), up to a total maximum benefit of $186.05 a month.

Once a widow(er)'s pension level has been set, at 20% of the full pension, for example, it is maintained at that value until s/he reaches the age of 65 (or remarries, as mentioned later). The rationale for keeping the pension at the same value is that a spouse who is widowed at age 37 will probably find a job and support her/himself almost entirely until retirement, while a woman or man widowed at age 45 is unlikely to ever manage on her/his own(!).

3. To widows(ers) under the age of 65 who are seriously disabled or have dependent children: full survivors' benefits on the assumption that they were fully dependent on their deceased spouse. Both groups receive the full benefits described in (2) above, and in addition the second group is entitled to orphan's benefits of $70.68 per month per dependent child.

4. To widows(ers) aged 65 and over: they are entitled to either of

   (a) a survivors' benefit amounting to 60% of the deceased spouse's imputed retirement pension, up to a maximum of $184.59 a month;

   or

   (b) if the widow(er) is entitled to CPP retirement benefits on the basis of her/his own earnings, a combination of the above survivors' pension and of their own retirement entitlement, up to the maximum retirement benefit for everyone of $307.65.

The rationale for abolishing the flat-rate portion of the survivors' benefit at the age of 65, and using only a fixed 60% of the deceased's imputed entitlement instead, is that the widow(er) will henceforth

need less because s/he will receive the Old Age Security pension and (if poor enough) the Guaranteed Income Supplement. In practice, the change in formula barely affects the CPP benefits of widows(ers) of average and high-income spouses, but reduces by about a third the CPP pensions of those who were married to low-income earners.

For those who receive the combined survivor/retirement pension, the ceiling imposed on these benefits can have the effect of reducing their entitlement to a surviving spouses' pension. If a man or woman is already entitled to the maximum retirement pension of $307.65 on the basis of his/her own work, for example, s/he would receive no widow(er)'s benefit at all. The assumption behind this rule is that a person's own retirement benefit, because it is based on his/her level of earnings, is a good indicator of the degree to which s/he depended on his/her deceased spouse.

5. To widows(ers) who remarry: the pension they were receiving as surviving spouses is discontinued, on the assumption that they will be supported by their new husbands or wives(!).

6. To former wives/husbands of all ages: nothing, even in the case of abandoned wives in their fifties who were homemakers all their lives and were completely supported by maintenance payments from their deceased ex-spouses. Orphans' benefits are not affected by the divorce.

   The only mitigation of the harsh rule disentitling former spouses is the provision for splitting of CPP credits on divorce, thereby entitling the homemaker to a partial CPP retirement pension at the age of 65. As mentioned earlier, though, the fact that this splitting is not mandatory and automatic ensures that very few former wives will benefit from it.

7. To common law "widows(ers)": nothing unless the deceased spouses had "publicly represented" them as being their legal husbands or wives. If this condition is met, and the common law spouses lived together for a minimum of three years (if either of them was married to someone else) or one year (if not

married), the "widow(er)" is entitled to a surviving spouses' pension under the same terms as a legal spouse. In case of conflict between two or more eligible "widow(ers)", the last one to live with the deceased takes all.

These benefits are the sum total of what homemakers are presently entitled to under the Canada Pension Plan. These provisions were the target of numerous criticisms in the last decade, the main ones being as follows:

1. CPP surviving spouses' benefits are inadequate. They are set at such low levels that Canadian widows are almost guaranteed of spending the rest of their lives in poverty. In 1982, for example, a 65-year-old widow receiving maximum survivors' benefits from the CPP was entitled to a total income of $6,810 from the CPP, the Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement, while Statistics Canada's poverty line for a large city amounted to $8,800 a year.

   As less than a third of elderly women have significant savings or receive benefits from private pension plans[15] (on the basis of their own or their husbands' work), most of them are completely or almost completely dependent on these inadequate public plans.

2. The present system discriminates against wives. It does this by denying the contribution of the homemaker to the marriage through giving much higher benefits to her husband. Not only do husbands qualify for disability and retirement benefits when homemakers do not, but even as widowers men are much better treated than their wives: they keep their full CPP retirement pensions, while homemaker-widows are forced to survive on 60% of the same amount.

   Remarriage rules under the CPP, providing that widows(ers) who remarry lose their survivors' benefits, are also seen by many women as an insult and a denial of their real contribution to the marriage partnership.

3. Today's CPP benefits for homemakers ignore the economic value of their work in the home. One consequence is that the CPP presently penalizes mothers instead of rewarding them for the years they devote full-time to bringing up the next generation of Canadians.

   The other result of ignoring women's work, as mentioned earlier, is that the real income (cash plus in-kind) of one-earner families is now seriously undervalued for purposes of the Canada Pension Plan. This causes flagrant hardship in cases where the homemaker becomes disabled or dies and the family is left without any financial assistance to replace her services.

   A similar situation occurs in a less obvious manner when the couple gets old. As wives age, many if not most become frailer, less energetic and with weaker eyesight, so that it becomes increasingly difficult for them to perform their domestic tasks. Health studies consistently report that many elderly people experience serious difficulties with chores such as shopping, cooking and cleaning their homes.[16] They are then forced to seek outside assistance (such as meals-on-wheels and professional homemakers), or, most often, to make do without as much comfort as before. A replacement income for the homemaker would help pay at least part of the cost of buying such services on the market when she is no longer able to provide them.

   The other crucial factor to remember is that by the time homemakers reach the age of 65 or 70, a very large proportion of them will have become widowed. The need of widows for an income to replace the support their husbands were providing them is already well established, since it is the basic assumption underlying the CPP's present benefits for surviving spouses.

4. Widows' benefits entrench the dependency of wives by linking their future security to their status as married women. On the one hand, this prevents older homemakers from leaving unhappy marriages because in

doing so they would lose all entitlement to a widows' pension after the death of their husbands. On the other, at a time when divorce rates are at one out of three marriages and still rising, and where common law relationships are increasingly frequent, a system granting all survivorship rights to the last of a possible series of legal and ultra-legal spouses is bound to result in flagrant injustices.

Pro-rated widows(ers)' pensions, which are sometimes put forward as an alternative, are also unsatisfactory since they would provide very small amounts.

The federal government's response to these problems was the introduction of optional splitting of CPP credits on divorce. While splitting is a desirable, indeed an essential measure to recognize the equality of the contribution of the spouses to the marriage, it is insufficient in itself to provide adequate benefits to former homemakers and their spouses. For example, taking the case of a well-paid husband and his homemaker wife who were married to each other all their adult lives and divorce just as the husband reaches the age of 65, we find that the ex-spouses each end up with half the maximum CPP retirement pension, or $153.83 each a month. This is $30 a month less than the CPP entitlement of the widow mentioned in point (1) above, whose total pension is $2,000 a year lower than Statistics Canada's poverty line!

And when the ex-husband dies, two years later let's say, the woman will continue to receive a CPP pension of $153.83 a month while her homemaker friends who stayed married two years longer will get widows' pension from the CPP amounting to $184.59 a month. Something is seriously wrong with a system that produces such patently unfair results.

As for the splitting of CPP credits on divorce being optional, it almost ensures the failure of that provision. One of the reasons seems to be that

almost no voluntary pension arrangements can expect to have broad appeal, especially among young people such as divorced women whose current needs are usually very urgent. If given a choice between slightly larger maintenance payments now and a hypothetical partial CPP pension at the age of 65, for example, most ex-wives would probably opt for the less valuable but immediate benefit.

5. Survivors' pensions are also criticized for forcing all CPP participants to pay an unjustified subsidy to one-earner families. Single and divorced earners in particular often say that they strongly object having to make higher CPP contributions to pay the cost of widows' benefits to families that have the economic advantage of a wife at home. Married female earners are also losers because they are unlikely to die before their husbands, while their personal CPP entitlements reduce or annul the benefits they might have received as widows.

   To solve the problem of these married women, who complain about the reduction of their widows' pensions, the federal government has recently proposed that the ceiling on combined retirement/survivor benefits be lifted or abolished.[17] If this were done, married female earners with good personal incomes (and their male counterparts) could receive both a full retirement pension and a widows(ers)' pension up to a total as high as $492.24 a month under the present system.

   The problem with that approach is that instead of solving the underlying difficulty, it adds another patch creating new injustices. The main one would be an even more unjust treatment of single and divorced earners, who would make the same CPP contributions as married people but be limited to much lower maximum benefits ($307.65 a month in 1982).

   The other feature of the funding of survivors' benefits that aggravates this cross-subsidy effect is the fact that widows(ers)' pensions are calculated on

the basis of the earnings of the deceased spouse. As a result, the subsidy paid by all CPP participants to homemaking widows is not the same for all families: it is lowest for the poorest couples and greatest for the families that need it least. The other consequence is that homemaker widows receive very different CPP benefits even though they perform essentially similar work.

The reason given for linking widows(ers)' benefits to the level of their spouses' earnings is that it is necessary to maintain some continuity in the family's standard of living. A much fairer way of achieving this would be to split CPP credits equally between all spouses. It would achieve the same goal without imposing an unfair burden on other CPP participants.

6. Finally, CPP surviving spouses' benefits are criticized for the obvious reason that the dependency assumptions on which they are based are obsolete, arbitrary and, in the case of widowers, completely absurd. The most ludicrous are the assumptions that all 45-year-old widowers and widows were financially dependent on their spouses, and that a widower who remarries no longer needs benefits because he will be supported by his new wife.

   One problem such assumptions have already created in countries like Germany, where widows' benefits are generous and the population older than ours, is the resentment many people feel upon seeing large sums of money being paid out to middle-aged able-bodied widows and widowers with good earnings of their own. It is galling enough to see 45-year-old businessmen collect full CPP widowers' pensions, some Canadians now say, but even more so when groups such as abandoned older ex-wives and disabled homemakers are denied any benefits.

* * * * *

To conclude on the present treatment of homemakers under the Canada Pension Plan, one can say that it is unfair, illogical, inappropriate, discriminatory and inadequate. Given all these failings, it should not be difficult to devise alternative systems that could do a better job.

III. PROPOSALS TO IMPROVE THE SITUATION

As mentioned in the introduction, proposals for including homemakers in the Canada Pension Plan have become much more complex in the last few years. Instead of talking of single changes that would do the trick of including all housewives in the CPP, all serious proposals now involve combinations of several changes whose total effect would be a comprehensive CPP approach towards homemakers. The proposals most often mentioned these days are the following:

Proposal One

This proposal is mainly supported by business groups.[18] It includes a combination of: a) the "child-care drop-out" provision, as adopted in the Quebec Pension Plan or with some modifications; and b) larger widows(ers)' benefits.

Proposal Two

This position which used to be mainly put forward by the Canadian Labour Congress,[19] involves a combination of: a) the "child-care drop-out" provision; b) mandatory equal splitting of the CPP credits of all spouses on divorce, retirement or first death; and c) some modernization of surviving spouses' benefits. With a few variations, this is also the position adopted in the federal government's recently-issued Green Paper on pension reform.[20]

Proposal Three

This proposal represents the consensus view of many women's organizations.[21] It calls for a combination of: a) the "child-care drop-out" provision; b) an additional "drop-in" provision for long-term homemakers; c) mandatory equal splitting of CPP credits of all spouses on divorce, retirement or first death; and d) drastic reductions in surviving spouses' benefits and rationalization of the remaining ones.

Here are the advantages and criticisms of each of these approaches:

Proposal One

This consists of a combination of: a) the "child-care drop-out", as in Quebec or modified; and of b) larger widows(ers)' benefits.

As described earlier, the Quebec Pension Plan's "child-care drop-out" measure protects the pension credits of mothers and single-parent fathers during the low or zero-income years they spend outside the labour market with children aged less than seven. This is done by leaving those years out of the calculation of the person's average lifetime earnings, on which the pension is based (roughly speaking, CPP and QPP retirement pensions amount to 25% of those average earnings).

With the notable exception of the government of Ontario, all the major participants in the pension debate now favour the implementation of a similar measure in the CPP as soon as possible. Ontario's reasons for continuing to veto it are:[22]

1. It would add another "welfare" element to the CPP that would further erode its insurance principle, and would lead other equally deserving groups such as those who care for disabled people to demand similar treatment.

2. It would be unfair towards mothers who return to the labour market soon after the birth of their children. For example, wrote Premier William Davis,[23]

> **A woman who returned to the labour force five years after the birth of her child would receive the same pension (all other things being equal) as a similar woman who because of economic necessity returned to work one year after the birth of her child and was required to contribute each year worked.**

3. It would be even more unfair towards full-time lifelong homemakers, who would receive nothing from the CPP for their child-rearing years because they had not established a sufficient attachment to the labour force.

4. It would create a cross-subsidy from all CPP participants to mothers that would be of greater value to women with high incomes. This is because the "drop-out" provision continues these women's incomes at their normal level for CPP purposes, and it is more expensive to continue a high income than a lower one.

Supporters of the "drop-out" period answer that:

1. Yes, there is a welfare element to the "drop-out" provision, but it is as much if not more justified than the many other subsidy elements contained in the CPP, such as full benefits for those who participated only ten years before retiring, benefits for surviving spouses and orphans, etc. As for home-makers caring for very disabled family members, they should also be able to take advantage of the "drop-out" provision.

2. It is true that with a "child-care drop-out" provision the mothers who return to the labour force immediately after having a child would be subsidizing those who stay home for longer periods. However, most women do not mind this at all, partly because the subsidy involved is minuscule, and partly because they favour a global set of measures for all mothers, including CPP coverage for the ones who stay home and the provision of subsidized day-care arrangements for those with paid jobs.

3. While it is technically true that the "child-care drop-out" provision gives benefits to earning mothers while neglecting mothers with a smaller link to the labour market, the constructive approach in this situation is not to reject the provision, but instead to seek ways of including all the other mothers in the CPP.

4. While some supporters of the "drop-out" provision are not completely at ease with the greater subsidization of high-income women it produces, most are reconciled to it by the argument that the cost of staying home with a young child is greater for higher-income women, because in doing so they are giving up a better salary.

A final point on the "child-care drop-out" provision (or "dependent-care drop-out", if it also covers the periods spent caring for disabled relatives) is that it should not discriminate against fathers. The federal government is therefore to be commended for amending the Canada Pension Plan Act and regulations in a way that would grant this benefit to either parent equally, instead of limiting it to the mother as is almost always the case now under the Quebec Pension Plan.

Returning to Proposal One, we see that all it consists of is the "drop-out" period and increased widows(ers)' benefits (the most frequently mentioned figure for this increase being 75% of the deceased spouse's entitlement). The advantage of this proposal is that it would require very little change to the present system.

The disadvantage of Proposal One is that it would achieve very little:

- On the criterion of adequacy, it would still leave most widows with incomes below the poverty line.

- On equality between the spouses, it would leave the present situation almost completely unchanged.

- On recognition of the economic value of homemakers' work and providing them a replacement income based on their own efforts, it would partly succeed by including in the CPP the dependent-care work of some women (those who spend most of their lives in the labour market, stopping only for a few years to care for their young children). It has been estimated that the "child-care drop-out" provision would increase the CPP pension of these women by about 23%.

- On making homemakers' security more independent of their marital status, it would achieve little. In fact, larger widows' pensions would widen the gap between the CPP benefits of widows and those of divorced wives, which would make it harder for older wives to leave unsatisfactory marriages.

- On increasing the fairness and rationality of benefits to surviving spouses in particular and of the system in general, it would do nothing at all.

Proposal Two

This CLC-backed position combines: a) the "child-care drop-out" provision; b) mandatory splitting of the CPP credits of all spouses on divorce, retirement or first death; and c) modernizing surviving spouses' benefits. To these measures, the federal government's Green Paper would add larger benefits for widows(ers) over the age of 65, and splitting of CPP credits between the spouses when either of them becomes disabled or when they have been separated for a few years. As mentioned earlier, the Green Paper would also abolish the ceiling on combined retirement/widowhood benefits received by surviving spouses with CPP entitlements of their own.

In the case of couples who were married to each other all their lives, these proposals would produce the following monthly CPP pensions on retirement under the present system:

Monthly CPP Benefits Payable on Retirement Under the Present System and Under Proposal Two - 1982

	Couple 1		Couple 2	
	HIM (earnings: average wage)	HER (earnings: none)	HIM (earnings: average wage)	HER (earnings: ½ average wage)
a)	CPP Pensions at the age of 65 now:			
	$ 308	none	$ 308	$ 154
b)	CPP Pensions at age 65 under Proposal Two:			
	$ 154	$ 154	$ 231	$ 231

The retirement benefits of single people would remain at $308 a month for those who were earning the average wage or more, and $154 for those who earned half the average wage.

Assuming a post-retirement survivors' benefit of 50% as recommended by the CLC (the Green Paper suggests 60%), and considering both cases of spouses who stayed married until death and spouses who divorce at the age of 64, Proposal Two would produce the following results upon the death of the husband or wife.

CPP Benefits Payable on Death
Under the Present System and Under Proposal Two - 1982

	Couple 1		Couple 2	
	Widower (earned average wage)	Widow (earned nothing)	Widower (earned average wage)	Widow (earned ½ average wage)
a) If the spouses stayed married until one died after age 65:				
° CPP benefits under the present system:	$ 308	$ 185	$ 308	$ 277
° CPP benefits under Proposal Two:	$ 231	$ 231	$ 345	$ 345
b) If the spouses divorced at the age of 64 and one then died:				
° CPP benefits under the present system, assuming splitting on divorce:	$ 154	$ 154	$ 231	$ 231
° CPP benefits under Proposal Two:	$ 154	$ 154	$ 231	$ 231

Using the same criteria as before to assess Proposal Two, we see that:

- On adequacy, there would be little change on the whole from the present system, but the misery would be more evenly distributed between the spouses. In one-earner families where the husband was eligible for maximum CPP benefits, widowers' total pensions (including the OAS-GIS) would diminish by $456 a year, while those of widows would increase by $373. Two-earner spouses would all receive slightly higher benefits than now upon widowhood, but the dismal situation of divorced couples would not change at all.

In all fairness to the Canadian Labour Congress, one must add that it also recommends doubling CPP benefits and increasing the Old Age Security pension. This would of course greatly increase all benefits, but a doubling of the CPP alone would still leave divorced people from one-earner couples with incomes far below the poverty level.

As for the Green Paper's proposal of a 60% survivor's benefit, it would give slightly more to all widows and widowers but would do nothing to help divorced spouses.

- On the criterion of equality between the spouses, Proposal Two as extended by the Green Paper is an unqualified success: retirement and survivorship rights after age 65 would be the same for both spouses; both would also enjoy the same coverage in cases of disability or death before the age of 65.

  The one important drawback of splitting the CPP credits of the spouses upon either of them becoming disabled is that if full-time homemakers become entitled to disability benefits based on a portion of their husbands' pension credits, the husbands' own protection against disability would be drastically reduced as a result.

- On recognizing the value of homemakers' work. In this respect, Proposal Two would do no more than Proposal One. The "drop-out" provision would recognize and replace the value of the homemaking services of those women who spend most of their lives in the labour market, stopping for no more than seven years when they have a child. The economic contribution of all other homemakers would still be ignored, and they would still be classified by the CPP as "dependents" of their husbands instead of workers in their own right.

- On making homemakers' future security more independent of their marital status, Proposal Two would do no more than Proposal One and would even be worse in some respects. By giving much better benefits to those who remain married until death, it would make it even more difficult for older wives to decide to leave unhappy marriages.

Indeed, the gap between the benefits of widows and those of divorced women would be so wide - widest under the Green Paper proposals - that the injustice created would clearly be intolerable. At the very least, Proposal Two should be supplemented by a measure such as that recently implemented in the U.S. Social Security system to provide dependents' benefits to the survivor upon the death of an ex-spouse where the marriage lasted more than ten years. Several European countries also have special benefits for surviving ex-spouses who were being supported by their deceased ex-husbands. Of course, all such measures would increase the "welfare" aspect of the Canada Pension Plan.

- On increasing the fairness and rationality of benefits to homemakers, Proposal Two has pros and cons. CPP pensions to survivors over the age of 65 would not be better justified than now. They would still wrongly assume that a homemaker is an economic burden and that the homemaking widows of rich men should receive higher subsidized benefits than those of poor ones.

  On the other hand, the Canadian Labour Congress and the Green Paper both proposed ways of revamping benefits to survivors aged less than 65 to make them more rational and closer to the needs of their beneficiaries. The Canada Pension Plan Advisory Committee will analyze these proposals in detail in a forthcoming report dealing specifically with CPP benefits for widows(ers) under the age of 65.

Proposal Three

This proposal, which represents the views of the majority of Canadian women's groups interested in this subject,[24] involves a combination of all the following elements: a) to protect the CPP credits of "occasional" homemakers who drop out of the labour force for a few years to care for their young children or very disabled family members, the implementation of the "child-care" or "dependent-care" drop-out provision; b) to include in the CPP long-term homemakers whose link to the labour force is too tenuous for them to be able to benefit from the "drop-out" provision, the introduction of a special "drop-in program; c) to recognize the equality of the spouses' contribution to the marriage,

mandatory splitting of the CPP credits of all husbands and wives upon divorce, retirement or first death; and d) abolition of widows(ers)' benefits for those over the age of 65, and reform of those for younger ones.

The main difference between this proposal and the previous one is that it would include many more homemakers directly in the Canada Pension Plan. The two most important groups it would add are:

1) Mothers and caretakers of disabled relatives who were not employed long enough on a full-time basis to get much or any benefit from the drop-out period. This is because the "drop-out" provision works by maintaining a person's earnings at their normal level. It is therefore of little use to those whose "normal" earnings are non-existent or extremely low.

2) The largest sub-group among homemakers, composed of women who are keeping homes for their husbands (about one and a half million) or for their husbands and their school-age children (about one million). As these women are not caring for young children or disabled relatives, they would not be eligible for the "child-care drop-out" provision even if their link to the labour market was sufficient to enable them to benefit from it.

Until recently, the insurmountable barrier to these groups' inclusion in the CPP was that no feasible and fair way had been devised for them to do so. The only method put forward at that time, voluntary contributions by whichever homemakers wanted to pay into the plan, was almost unanimously rejected by experts for three main reasons: 1) the experience of several European countries with such a system was a failure because very few homemakers were willing or able to participate in a pension plan on that basis; 2) the small number of homemakers who were able to participate in that manner were better-off ones least in need of such protection; because of the cross-subsidies inherent in the CPP, this would have very inequitable consequences; and 3) voluntary participation in the CPP would increase the dependency of wives by putting them in the position of having to beg to their husbands to obtain the necessary funds to pay their contributions.

For all these reasons, we believe that any system aiming at including all homemakers in the Canada Pension Plan must be mandatory. The questions this immediately raises are:

1) To what level of income should these homemakers' CPP credits be made to correspond?

2) Who would pay the cost of their benefits?

Level of Income

As long-time homemakers have little or no earnings, it is essential for purposes of their inclusion in the CPP to choose a hypothetical income level upon which to calculate their benefits and (where applicable) the amount of their contributions. Of the several alternative levels of income suggested for this, the most frequently cited are:

a) Half the average industrial wage, or about $9,500 in 1982.[25] This has proven the most popular because it is high enough to be worthwhile, but not so high that it would create problems of equity and possible disincentive by giving higher pension entitlements to homemakers than to full-time participants of the labour force. To cover part-time earners/homemakers, it is suggested that they continue to make CPP contributions on the basis of their own earnings, but receive credits up to half the average wage, in recognition of the reduction in their earnings resulting from their family responsibilities.

   Other advantages of using that level include: it is an objective criterion that is not subject to political vagaries, unlike the minimum wage for example; it produces an amount which is not far from the cost one would have to pay to obtain the services of a paid homemaker in the marketplace (Ottawa employment agencies report that the current minimum market cost of a paid homemaker working 40-45 hours a week is $165 a week, or $8,580 a year).

b) The average industrial wage, or about $19,000 now.[26] The main reason invoked for putting this level forward is that homemakers' services are so valuable and crucial to society that they should

give entitlement to maximum CPP benefits. Its supporters are less numerous now that the equity and disincentive problems mentioned above are better understood.

c) A proportion of the other spouse's earnings (half or the full amount were both mentioned).[27] The rationale for using half the spouse's income is that if marriage were treated as an equal partnership, the homemaking wife would receive half of the family's income as a fair compensation for her efforts.

The justification for using the full amount of the other spouse's income is usually that both spouses' incomes must be taken into account to arrive at an appropriate replacement income for the homemaker that will be linked to the couple's previous standard of living. In fact, this is not necessary in a system where mandatory splitting of CPP credits between the spouses also achieves that result.

The most important argument against the linking of homemakers' own CPP participation to the level of their husbands' earnings is that it comes in direct contradiction with the idea that women should be included in the CPP on the basis of their own work. As the value of homemaking tasks and the necessity of replacing that value in old age are the rationales for inclusion, and as most homemakers do essentially similar work, it makes little sense to assign a value to this work which varies according to their husbands' earnings.

Who Would Pay

In addition to the level of income to be assigned or imputed, the other important question these proposals must deal with is who would pay the homemakers' CPP contributions. We would answer this question differently depending on whether the long-term homemaker is or is not performing tasks that benefit society as a whole (as opposed to only her husband, for example):

a) In the case of homemakers doing work benefiting all of society, such as caring for children aged less than seven or very disabled relatives, we feel that participation in the CPP should be fully subsidized by

all CPP participants. This would only be logical since "occasional" or "short-term" homemakers doing similar tasks would also be fully subsidized through the "child-care drop-out" provision.

b) In the case of all other homemakers, such as older wives who are mainly keeping house for their husbands, subsidization is not desirable or appropriate. CPP contributions for these homemakers should be paid by the adults who benefit most from their services, or, to put it differently, by the adults who are the custodians of their families' cash incomes. In the majority of instances, this would be the husband, and he would be required to pay both the employer and the employee shares of his homemaking wife's CPP contributions.

A convenient way of collecting these contributions would be to require that they be paid by anyone who wants to claim an income tax deduction for a dependent spouse (or a similar deduction which can be used for homemaking relatives).

Criticisms of these proposals to include homemakers directly in the CPP have been very similar to those which the government of Ontario has formulated against the "child-care drop-out" provision. To recall them, they were:

1. That it would weaken the link between earnings and benefits under the CPP, and therefore undermine the insurance principle of the plan. This argument is not even valid in this case, because if pensions for widows(ers) over the age of 65 were abolished and replaced by the system proposed here, the result would be a much closer relationship between the real income of families (including the homemakers' in-kind earnings) and their eventual benefits.

2. That CPP pensions for homemakers would be unfair towards women who spend their whole lives in the labour market, often doing domestic tasks at the same time. This argument, which is unfortunately repeated in the federal government's Green Paper, is entirely spurious because:

   a) In the case of long-term homemakers who are taking care of young children, direct inclusion in the CPP would only give these women benefits

equivalent to those enjoyed by female labour force participants through the "child-care drop-out" provision;

b) The direct inclusion of long-term homemakers in the CPP would have no effect whatever on the pension benefits of women who spend most of their lives in the labour market;

c) The CPP pensions of women with paid jobs would always be at least as high, or higher, than those received by homemakers;

d) The main effect of a direct inclusion of long-term homemakers such as described here would be to reduce the relative CPP contributions of female earners. This would follow from the fact that they would no longer have to subsidize the benefits of homemaking widows;

e) The alternatives to direct homemaker contribution in the CPP all involve raising surviving spouses' benefits. This would further increase the subsidies flowing from women in the labour market to women at home, with the homemaking wives of higher-income men collecting the largest benefits.

Other criticisms of direct homemaker integration in the CPP include:

1. That pensions for homemakers are useless because with the exception of a short period following childbirth, women's work patterns will be almost identical to men's before long.

   The fact is that although such a development is not completely impossible, economic projections indicate that as far in the future as we can see, important numbers of Canadian women will continue to work in their homes. Besides, if a system of direct homemaker participation in the CPP is established and women all join the labour force on a full-time basis, that system will simply fall into disuse and no one will have been harmed. But if nothing is done to improve the present situation, and millions of women continue to work in their homes, a great deal of hardship will be suffered that could easily have been avoided.

2. That personal CPP coverage for homemakers will discourage them from joining the labour market.

   It is preposterous to suggest that the expectation of a small pension at the age of 65 will deter anyone from taking a job that would provide at least as good a pension coverage as well as an immediate salary.

3. That many families would be unable to afford the much larger CPP contributions entailed by the direct integration of homemakers in the CPP. Depending on whether and how much CPP contributions and/or benefits are raised in the future, it is argued that this could raise serious difficulties.

   The most important point to keep in mind in this regard is that this problem of insufficiency of money will have to be dealt with whether or not all homemakers are integrated in the CPP, and whether or not a decision is made to increase the benefits currently paid out under the Plan. This is because many families will be unable to afford the increases required to maintain the present level of CPP pensions in the years to come, let alone an expanded one.

   The question of subsidies for poor families under the CPP must therefore be looked at in the broader context of the part of the Great Canadian Pensions Debate that deals with the ways in which the CPP could be modified or redesigned to accommodate the needs of low-income people.

   Unfortunately, very little work has been done in this area until now. Among the possibilities mentioned in various studies are:

   a) scaling CPP contributions in such a way that they would represent a lower proportion of the earnings of those with lower incomes;[28]

   b) requiring employers to pay a larger share of the costs by asking them to make contributions at the same percentage rate as earners, but on the basis of their total payroll rather than only on earnings up to the maximum pensionable amounts;[29]

c) raising the level of the basic exemption under which there are no CPP contributions ($1,600 in 1982); the cheapest variation on this would only increase the exemption for purposes of calculating workers' contributions, and leave it at a lower level to determine employers' costs.[30]

So far, none of these proposals has received more than cursory examination by the economists who are active in the field of pension reform. In addition, no valid estimation of the costs involved in providing CPP coverage to all homemakers has yet been made. The tentative estimates that have been done are hopelessly flawed because they fail to take into account the reductions in costs that would result from the abolition of several categories of widows(ers)' benefits.

We at the Canada Pension Plan Advisory Committee strongly urge the federal government to do more research in these areas. In the meantime, we support the principle of subsidizing the CPP contributions of homemakers from low-income families.

4. Finally, some critics have said that CPP coverage for homemakers would be undesirable because it would mainly benefit well-off families who can afford to maintain a wife at home. This argument, which is also sometimes made against the "child-care drop-out" provision, raises interesting speculations about the type of women who are most likely to work mainly in their homes in the future. According to some studies,[31] the homemaker of the future may in fact be from a modest rather than an upper-income home. This is because people of similar backgrounds and education levels tend to marry each other, with the result that as women's earning potential increases, it is upper-income families who benefit most.

Even if future homemakers were mainly wives of middle and upper-income men, however, it does not necessarily follow that low-income two-earner couples would be harmed by the direct integration of these housewives in the CPP. On the contrary, low-income couples would still benefit because they would no longer be forced to subsidize the regressive widows(ers)' benefits of better-off spouses.

As the above criticisms demonstrate, some people have put a great deal of energy and ingenuity into trying to find every possible reason for not including long-term homemakers in the Canada Pension Plan. One of the reasons for this, which is never stated openly but may be the real cause of this strong opposition from some quarters, is that most men with wives at home are happy with the present system of cross-subsidies by all CPP participants to their widows and do not want to have to make special contributions for their stay-at-home spouses. If survivors' benefits were increased as recommended in Proposals One and Two above, the subsidies these men receive would become even larger.

To understand more clearly the concrete effects of Proposal Three, we can see the benefits it would produce under the present system:

Monthly CPP Benefits Payable on Retirement Under the Present System and Under Proposal Three - 1982

	Couple 1		Couple 2	
	HIM (earnings: average wage)	HER (earnings: none)	HIM (earnings: average wage)	HER (earnings ½ average wage)
a) CPP pensions at the age of 65 under the present system:	$ 308	none	$ 308	$ 154
b) CPP pensions at the age of 65 under Proposal Three:	$ 231	$ 231	$ 231	$ 231

As under Proposal 2, the retirement benefits of single people would still be at $308 for those who were earning the average wage or more, and $154 for those who earned half the average wage.

If, as Proposal Three calls for, benefits for widows(ers), aged 65 and over were abolished, we would get the following results upon the death of either spouse or ex-spouse:

CPP Benefits Payable on the Death of a Spouse
Under the Present System and Under Proposal Three - 1982

	Couple 1		Couple 2	
	WIDOWER	WIDOW	WIDOWER	WIDOW
a) If married until the age of 65 and then one died:				
° Under the present system	$ 308	$ 185	$ 308	$ 277
° Under Proposal Three	$ 231	$ 231	$ 231	$ 231
b) If divorced at age 64 and one of them dies later (assuming splitting):				
° Under the present system	$ 154	$ 154	$ 231	$ 231
° Under Proposal Three	$ 231	$ 231	$ 231	$ 231

Comparing these results with those produced under Proposal Two, we find the following important differences:

1. Proposal Three would give much larger benefits to the groups which now receive the lowest benefits, such as one-earner couples and divorced spouses.

2. Proposal Three produces lower widows(ers)' benefits for two-earner couples. This is the inevitable consequence of abandoning the principle of wives' dependency upon their husbands. To mitigate this effect, it has been proposed that truly dependent spouses (such as disabled ones) continue to receive widow(ers)' pensions. We support this proposal and would also favour the adoption of a "grandmother" clause guaranteeing that all people aged 35 and over when these changes were introduced could still use the old rules whenever they are advantageous to them.

3. In addition to treating the spouses equally, which Proposal Two only achieves at the cost of reducing the earning spouse's protection in case of disability, Proposal Three would recognize the value of homemakers' work, would make wives more independent of their husbands financially, and would generally greatly increase the fairness and rationality of the Canada Pension Plan.

Inasmuch as the goals discussed here are important ones, and we of the Canada Pension Plan Advisory Committee believe they are, there is no doubt that Proposal Three is a much better plan all around than Proposal Two (or One).

CONCLUSION

The Canada Pension Plan does make provision for homemakers at the present time through its payment of benefits to surviving spouses. Having analyzed the effects of these provisions, we concluded that they are unfair, illogical, discriminatory and inadequate and should be replaced by a better system as soon as possible.

Upon reviewing the alternatives being put forward by various sectors to replace the present treatment of homemakers in the CPP, we find that the most satisfactory is a system that would combine all the following elements:

a) the implementation of the "child-care drop-out" provision, expanded to cover the periods spent caring for disabled family members, to protect the CPP credits of women who spend most of their lives in the labour force, stopping only for a few years to raise their young children or care for disabled family members;

b) the establishment of a mandatory "drop-in" program in the CPP to cover long-term homemakers whose links with the labour market are too weak for them to benefit from the "drop-out" period; part-time homemakers/earners would also be included in this program;

c) the mandatory splitting of the CPP credits of all spouses on divorce, retirement or death; no renunciation of any rights to these credits should be allowed;

d) the abolition of widows(ers)' benefits for those over the age of 65 (with a "grandmother" clause to ensure that people aged 35 and over when this change is introduced are not adversely affected), as well as reform of the benefits to widows(ers) under the age of 65.

None of these recommendations would require the subsidization of CPP benefits by the government. In the case of homemakers who are performing tasks benefiting all of society, such as the care of young children or very disabled family members, the cost of their participation in the CPP would be borne by all CPP participants. In the case of other homemakers, who are typically older housewives keeping house for their husbands and/or their husbands and older children, the contributions required would be paid by the adults who benefit most from the homemakers' services, usually the husbands.

We are convinced that these reforms would considerably improve the Canada Pension Plan in every respect. We also strongly believe that they are essential to give Canadian homemakers access to fair and adequate pensions in their old age.

- - - - - - - -

FOOTNOTES

1. Canada Pension Plan Advisory Committee. A Report to the Honourable Marc Lalonde, Minister of National Health and Welfare, on Participation of Housewives in the Canada Pension Plan, November 1974.

2. Same as above, p. 10.

3. Collins, Kevin. Women and Pensions, Canadian Council on Social Development, 1978; Dulude, Louise. Women and Aging, Canadian Advisory Council on the Status of Women, 1978; National Council of Welfare. Women and Poverty, 1979.

4. National Council of Women of Canada. The Financial Situation of Older Women: A Survey Report, 1978; Cercles de fermières du Québec. Rapport d'étude sur le Régime de rentes du Québec, 1981; Department of National Health and Welfare, Program Evaluation, Planning, Evaluation and Liaison, Income Security Programs. Results of a National Health and Welfare Telephone Survey on Pension Issues, 1981.

5. Saskatchewan Coalition for Women's Pensions. Brief on Occupational Pensions for Home Managers, March 1980, and Brief on Women and Pensions, June 1981; National Council of Women of Canada. Annual Brief to the Government of Canada, 1981; Canadian Advisory Council on the Status of Women, Recommendations of March 1982; National Action Committee on the Status of Women, Recommendations of Annual General Meeting, March 1982; Network for Pension Reform for Women, Petition to the Government of Canada, February 1982; Y.W.C.A. of Metropolitan Toronto, Women and Pensions: Recommendations for Change, June 1982. The National Association of Women and the Law also supported the direct integration of homemakers in the C/QPP on the basis of their own work at its general meeting of February 1983.

6. Kome, Penny. "What Price Dusting?" The Financial Post Magazine, April 1982, p. 55.

7. Galbraith, John Kenneth. "The Economics of the American Housewife", Atlantic Monthly, August 1973, p. 78.

8. "Definition of Home Manager", October 1981.

9. Vanek, Joann. "Time Spent in Housework", Scientific American, November 1974, p. 116, reprinted in The Economics of Women and Work, ed. Alice H. Amsden, Penguin Books, 1980, p. 82; Walker, Kathyrn E. Quantitative Measurement of Productive Household Activities, Research Paper on Consumer Economics and Public Policy, N.Y.S. College of Human Ecology, Cornell University, 1977; Meissner, Martin, Humphreys, E.W., Meis, S.M. and Scheu, W.J. "No Exit for Wives: Sexual Division of Labour and the Cumulation of Household Demands" Canadian Review of Sociology and Anthropology, Vol. 12, No. 4, Part 1, 1975, p. 424; Clark, S. and Harvey, A.S. "The Sexual Division of Labour: The Use of Time", Atlantis, Vol. 2, No. 1, 1976, p. 46; Szalai, Alexander. "Women's Time: Women in the Light of Contemporary Time-Budget Research" Futures, Vol. 7, No. 5, October 1975, p. 385.

10. Vanek, Joann. op. cit. p. 86.

11. Same as above; also Meissner, Martin, "The Domestic Economy: Now You See It, Now You Don't", unpublished paper, University of British Columbia, 1980, p. 14.

12. "Women and Pensions: A Brief of the National Action Committee on the Status of Women", September 1982, p. 11.

13. Canada Pension Plan Act, Revised Statutes of Canada 1970, Chapter C-5, as amended, Section 6(2)(f).

14. Royal Commission on the Status of Women in Canada. Report, Information Canada, 1970, p. 82.

15. Canada, Department of National Health and Welfare, Policy Research and Strategic Planning Branch. The Incomes of Elderly Canadians in 1975, Social Security Report, No. 6, 1976.

16. Dulude, Louise. Women and Aging: A Report on the Rest of Our Lives, Canadian Advisory Council on the Status of Women, 1978, pp. 82-94.

17. Government of Canada. Better Pensions for Canadians, Supply and Services Canada, December 1982, p. 58.

18. The "Consensus on Pension Policy" of the Business Committee on Pension Policy, August 1982, only supported the "child-care drop-out" provision, but the Canadian Chamber of Commerce and the Metropolitan Toronto Board of Trade, in their briefs to the National Pensions Conference in 1981, also recommended larger CPP benefits for surviving spouses.

19. Canadian Labour Congress. The CLC Proposal for Pension Reform, 1982.

20. Better Pensions for Canadians and Better Pensions for Canadians: Focus on Women, Supply and Services Canada, December 1982.

21. See footnote 5 above.

22. The following points summarize the views of Premier William Davis as expressed in letters to Cathleen Brown, author of "Against Pension Equity - Ontario Stands Alone", prepared for the National Action Committee on the Status of Women in 1977.

23. Same as above.

24. See footnote 5 above.

25. Supported by: Canadian Advisory Council on the Status of Women; Y.W.C.A.; National Action Committee on the Status of Women; Network for Pension Reform for Women.

26. Supported by the Saskatchewan Coalition for Women's Pensions.

27. Supported by the National Council of Women.

28. Canada, Task Force on Retirement Income Policy. The Retirement Income System in Canada: Problems and Alternative Policies for Reform. Department of Supply and Services, 1979, pp. 272-274.

29. Québec, Cofirentes+. La sécurité financière des personnes âgées au Québec, Éditeur officiel du Québec 1977, p. 78. Under that proposal, self-employed persons would continue to contribute twice the amount paid by employees having the same earnings.

30. Canada, Task Force on Retirement Income Policy. op. cit. pp. 272-274.

31. Shariff, Zahid "Intra-Family Equality and Income Distribution", American Journal of Economics and Sociology, Vol. 35, No. 1, January 1979, p. 49.

Minority Report

on

"More Effective Participation of Homemakers

in the

Canada Pension Plan"

Submitted by:

Bob Baldwin
Joan De'Ath
George Unsworth

In dissenting from the majority report of the Advisory Committee on the "More Effective Participation of Homemakers in the Canada Pension Plan", we wish to make it clear that there is a very wide area of agreement between ourselves and the majority. We agree wholeheartedly that the incomes of elderly women in Canada today are deplorable and that the pension arrangements that are currently in place do not treat women fairly. We also agree with all of the changes to the Canada Pension Plan that are proposed in the majority report except for the proposal to require contributions on behalf of homemakers and the related proposal to eliminate benefits to survivors over 65. Thus this dissent will deal almost exclusively with the question of contributions on behalf of homemakers.

In the majority report, contributions to the CPP on behalf of homemakers are viewed as making a positive contribution to meeting four objectives:

(1) insuring that all older women have CPP <u>retirement</u> benefits;

(2) increasing the incomes of women over 65;

(3) increasing the economic independence of women; and,

(4) recognizing the economic value of homemaker services.

Of these four objectives, it is only the last one that requires contributions on behalf of homemakers as its sole means of being met. The first objective can be met through the automatic splitting of CPP credits. An increase in CPP benefits for all contributors, when coupled with credit splitting, can provide whatever degree of retirement income that could be provided by contributions on behalf of homemakers. As far as the economic independence of women is concerned, it seems to us that homemakers are neither better off nor worse off under a regime which requires contributions by a husband than they are under a credit splitting regime. The need to rely on a husband's contributions to the CPP does not eliminate dependence; at best it changes its form. Thus, as was mentioned above, the only objective that requires contributions on behalf of homemakers as a unique solution, is recognizing the economic value of homemaker services.

In rejecting contributions on behalf of homemakers, no attempt is being made to dispute the point that homemaker services have real economic value. They do. However it does not follow automatically that they should be treated as pensionable earnings.

In this regard it is worth noting that the purpose of pension arrangements is to allow people to sever their dependence on labour markets and still maintain their standard of living in whole or in part. Thus a number of forms of income are excluded from the category of pensionable earnings under the CPP on one or both of two grounds: the income does not stem from dependence on labour markets; and/or there is no reason to believe that the income will (or should) end at a certain age. All forms of property income (dividends, rents, interest, etc.) and all forms of income in kind are excluded on these grounds. These general considerations should remind us that: 1) establishing the fact that homemaker services have real economic value does not constitute a sufficient basis for treating them as pensionable earnings; 2) if the flow of real income that stems from the provision of homemaker services does not cease at 65, the CPP will be replacing in monetary form, a flow of real income that will be continuing in any case. It is also striking that the proposal to require contributions on behalf of homemakers implies that the economic value of homemaker services does not have to be recognized in a monetary form prior to age 65, but it does after 65. This position confuses a pension issue (the maintenance of living standards) with the general distributional issue of the economic treatment of homemakers.

As a way of placing an economic value on homemaker services, the proposal in the majority report implies that the homemaker services of women who completely withdraw from the paid labour force have a value that must be recognized by the CPP. But if a woman enters the paid labour force, her homemaker services have a value that declines with the amount of her earnings up to ½ the average industrial wage. If her earnings exceed ½AIW, her homemaker services have no value that must be recognized by the CPP. To us, this is an unacceptable proposition as it relates to the 3.5 million Canadian women who have entered the paid labour force and provide

substantial homemaker services as well. It may be needless but harmless to add that the proposal in the majority report implies that the homemaker services of single women have no economic value that must be recognized by the CPP even if these women are raising a family.

Not surprisingly, this uneven method of placing a value on homemaker services will give rise to inequalities in the degree to which the CPP will replace pre-retirement money earnings. Single contributors will continue to have 25 percent of their pre-retirement earnings replaced by the CPP. Couples in which only one spouse worked will have 37½ percent of their pre-retirement earnings replaced if the earner had earnings equal to the AIW; higher percentages will be replaced at lower levels of earnings and lower percentages at higher earnings levels. Two-earner couples will fall between these two extremes as long as the wife earns less than ½AIW. If she earns more than ½AIW, then two-earner couples will be in the same situation as single people. This brief account of the inequalities in the replacement of pre-retirement money earnings understates the degree of inequality that will result from the majority proposal for two reasons. First, the required contributions on behalf of homemakers will have to be paid entirely out of the money incomes of households which means that their net (after tax) replacement rates will be even larger in relation to the net replacement rates for single people and one-earner couples. Second, the one-earner couples receive two OAS benefits despite having only one income to replace; thus the public pension system as a whole already tends to replace more of the money earnings of one-earner couples than of others. During a period when fewer people will be reaching retirement age as members of one-earner couples, it does not seem appropriate to accentuate the preferred position of this group with regard to the replacement of money earnings.

Percentage of Pre-Retirement Money Earnings Replaced by the OAS and CPP by Work and Marital Status, and Earnings Level

Work & Marital Status	Single		1-Earner Couple		2-Earner Couple	
Earnings Level	½AIW	AIW	½AIW	AIW	AIW+½AIW	AIW+AIW
Percentage of Earnings Replaced by:						
OAS	28	14	56	28	20	14
CPP primary earner	25	25	25	25	25*	25*
CPP secondary earner (assuming mandatory contributions)			25	12½	25*	25*
Total	53	39	106	65½	45	39

* NOTE: in these cases 25% of each of two earnings are being replaced.

Finally it should be noted that if contributions on behalf of homemakers are coupled with a general increase in CPP benefits, middle and low income households with only one earner would be forced by the majority proposal to take significantly higher incomes after 65 than they had prior to 65. This does not strike us as a reasonable state of affairs, even for the homemaker who would have to bear some of the burden of foregone earnings prior to retirement. Even with no increase in benefits, the majority proposal will involve short run situations that will be extremely difficult for many households, for example, when contributions to the CPP on behalf of a homemaker are required of people who are unemployed.

In short then, our opposition to the majority proposal to require contributions to the CPP on behalf of homemakers stems from three considerations:

1) the proposal places an economic value on homemaker services in a fashion that is inequitable among one-earner couples, two-earner couples and single people;

2) the proposal introduces an inappropriate inequality in the degree to which the CPP replaces the pre-retirement money earnings of different groups of contributors;

3) if coupled with a general increase in CPP benefits, the proposal is economically irrational even for one-earner couples.

A general increase in CPP benefits coupled with the other proposals in the majority report would be the most even-handed way of improving the retirement income of all older women.

In addition to these concerns regarding the proposal to require contributions to the CPP on behalf of homemakers, several other points are worth making in point form:

1) Combining contributions on behalf of homemakers with credit splitting and the abolition of benefits to survivors over 65, means that the retirement income of survivors will be cut in half on the death of the other spouse. Since the money income needs of single people typically exceed one half of the needs of couples - if the same standard of living is to be enjoyed - the implications of eliminating survivor benefits deserve more attention than they have received in the majority report.

2) An assessment of the adequacy of CPP benefits should always take account of the benefits available from the OAS program. The failure to do this in two passages in the majority report leads to highly debatable conclusions. Specifically, the conclusion that one-earner couples are treated worse than two-earner couples is far from obvious once the effects of the OAS are taken into account. Also the conclusion that it is unfair to terminate the flat rate component of CPP benefits

to survivors under 65 seems, quite deliberately, to ignore the availability of OAS at 65. (Incidentally, since the flat rate component of these benefits amounts to 38 percent of the maximum benefit, it does not seem appropriate to say that it "barely affects the CPP benefits of widow(ers) of average and high income spouses".)

3) With the introduction of credit splitting on divorce, separation, death and disability, the ultimate CPP retirement benefits to which people will become entitled will reflect household earning histories over long periods of time. This is very important to bear in mind when assessing the effects of divorce, separation or becoming widowed - particularly at young ages. The point is that there will be a substantial life history between the date of divorce, etc., and age 65, and this life history will have an impact on a person's ultimate CPP retirement benefit. Thus, while the case of someone who becomes divorced at 64 is a problem as the report suggests, it is not a typical case from which the effects of divorce should be generalized. With regard to divorces shortly before retirement, it is appropriate to look at special rules as the report suggests, but it is a narrow basis on which to call for a major redesigning of the CPP.

4) Currently, the contributions and benefits under the CPP are both tied to the money earnings of contributors. The proposal to require contributions on behalf of homemakers would tie benefits, in part, to real non-money income, but the required contributions would still have to be paid out of the household's money income. In short, the direct link between levels of required contributions and levels of money earnings would be broken. Hence, it is not appropriate to suggest, as the report does, that the potential problems posed by the required contributions are merely a larger version of the potential problems posed by existing arrangements. Moreover, while there are serious problems in estimating the contribution rates required by the CPP beyond the year 2000, it is somewhat disingenuous to avoid the implications of required contributions on behalf of homemakers

on the contribution rate by simply saying "The tentative estimates that have been done are hopelessly flawed because they fail to take into account the reductions in cost that would result from the abolition of several categories of widow(ers)' benefits".

5) All of the proposals of the CLC assume that the basic CPP retirement benefit is doubled from 25 to 50 percent of pre-retirement earnings on earnings up to the average industrial wage. Thus it is wholly inappropriate to take the existing benefit level as given in characterizing the benefits that would follow from their proposals.

MEMBERS OF
THE CANADA PENSION PLAN ADVISORY COMMITTEE

OCTOBER 1982

Chairman

Robert Baldwin	-	OTTAWA, Ontario

Vice-Chairman

C. Myrna Bowman	-	WINNIPEG, Manitoba

Members

Anne Broad	-	EDMONTON, Alberta
Joan De'Ath	-	VANCOUVER, British Columbia
Louise Dulude	-	OTTAWA, Ontario
Dr. Guy Fortier	-	GASPE, Quebec
Carmin Graveline	-	MONTREAL, Quebec
William Hogan	-	DUNVILLE, Newfoundland
James McArthur	-	WINDSOR, Ontario
Dr. John R. McCarthy	-	TORONTO, Ontario
Dr. Nicol Patenaude	-	FIELD, Ontario
John Shea	-	HAMILTON, Ontario
Valerie Thoem	-	VANCOUVER, British Columbia
George Unsworth	-	SYDNEY, Nova Scotia

LES FEMMES AU FOYER ET LE RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA

RAPPORTS MAJORITAIRE ET MINORITAIRE PRÉSENTÉS AU
MINISTRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

PAR LE

COMITÉ CONSULTATIF DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA

Mars 1983

INTRODUCTION

Le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada est un organisme officiel composé de citoyens nommés pour représenter les salariés, les employeurs, les travailleurs autonomes et le public. Le Comité consultatif m'a remis ses rapports sur les améliorations à apporter au Régime de pensions du Canada en ce qui a trait à la protection offerte au conjoint au foyer.

Comme le mentionne le livre vert sur la réforme des pensions intitulé De meilleures pensions pour les Canadiens, un des principaux objectifs de la réforme des pensions est d'offrir une meilleure protection aux femmes. Même si ce but est accepté par le public en général, il reste tout de même une grande diversité d'opinions quant à la façon d'atteindre cet objectif. Les membres du Comité consultatif ne sont en effet pas tous d'accord au sujet des moyens à prendre pour améliorer la protection des conjoints au foyer offerte par le Régime de pensions du Canada. De fait, tous les membres du comité sont d'avis que le partage des crédits de pensions et l'exclusion pour élever les enfants devraient être élargis, mais trois membres sont en désaccord avec la recommandation qui permettrait au conjoint au foyer de cotiser au Régime de pensions du Canada, tout en éliminant la prestation de survivant pour ceux qui ont plus de 65 ans.

A cause de cette divergence d'opinions un rapport préparé par ces trois membres est annexé au rapport principal.

Je suis heureuse que la publication des rapports du Comité consultatif coïncide avec le début des recherches du comité spécial sur la réforme des pensions. Ce comité est chargé de recevoir les avis des groupes et des particuliers intéressés.

La ministre de la Santé nationale
et du Bien-être social

Monique Bégin

Canada Pension Plan advisory committee | Brooke Claxton Bldg., 15th Floor, Tunney's Pasture, Ottawa, K1A 0L4
Régime de pensions du Canada comité consultatif

le 23 février 1983

L'honorable Monique Bégin
Ministre de la Santé nationale
et du Bien-être social
Édifice Brooke Claxton
Parc Tunney
OTTAWA (Ontario)
K1A 0L4

Madame la Ministre,

A la suite de la 23e réunion du Comité consultatif sur le Régime de pensions du Canada qui a eu lieu les 4 et 5 décembre 1980, un sous-comité a été formé et chargé d'étudier le Régime de pensions du Canada en ce qui a trait aux prestations offertes aux femmes au foyer. Le sous-comité a produit le rapport ci-joint intitulé Les femmes au foyer et le Régime de pensions du Canada et le Comité consultatif a adopté le rapport lors de sa 27e réunion les 1er et 2 novembre 1982.

Les recommandations du rapport ont été appuyées à l'unaminité sauf pour ce qui est de la recommandation qui rendrait obligatoire le versement de cotisations au Régime de pensions du Canada au nom du conjoint au foyer. Les recommandations du rapport principal ont été appuyées par dix des treize membres du Comité consultatif qui étaient présents à la 27e réunion. Les trois membres dissidents ont préparé un rapport minoritaire que vous trouverez ci-joint.

Je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma haute considération.

Le président du Comité
consultatif sur le Régime de pensions
du Canada

Robert D. Baldwin

Robert D. Baldwin

P.j.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Introduction	1
I. Définition de "travailleur(euse) au foyer"	4
II. Situation actuelle des travailleurs(euses) au foyer dans le Régime de pensions du Canada	10
III. Propositions de réforme	19
Première proposition	20
Deuxième proposition	23
Troisième proposition	27
Conclusion	39
Renvois	41

INTRODUCTION

Il y a huit ans, en réponse à une demande du Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social de l'époque, le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada publiait un rapport sur la possibilité de faire participer les femmes au foyer au Régime de pensions du Canada.[1] Après avoir examiné les propositions avancées à ce moment-là, le Comité concluait: "Le temps est venu d'inclure les femmes au foyer dans le Régime de pensions du Canada".[2]

Les propositions de participation étudiées par le Comité étaient alors les suivantes: 1) versement d'un salaire à la femme au foyer, cette rémunération servant de base à sa participation au RPC; 2) participation facultative de la femme au foyer au RPC; 3) établissement d'un régime distinct pour les femmes au foyer; 4) partage égal des crédits de RPC entre les conjoints pendant toute la durée du mariage; 5) partage des crédits entre les conjoints au moment de la dissolution du mariage seulement. De l'avis du Comité, les options 1), 2) et 3) étaient toutes inacceptables tandis que le partage des crédits pendant le mariage ou à sa dissolution pouvait s'appliquer sans obstacles insurmontables.

Le gouvernement semble en être arrivé à des conclusions semblables dans sa propre étude de la question puisqu'une mesure législative a été adoptée quelques années plus tard prévoyant qu'au moment du divorce ou de l'annulation d'un mariage les crédits de RPC acquis par l'un des conjoints ou les deux pendant leur vie commune seraient divisés en parts égales entre mari et femme. Ce partage ne se fait que si l'un des ex-conjoints le réclame et il ne peut s'appliquer qu'aux mariages légitimes dissous le 1er janvier 1978 ou après.

Depuis lors, de nombreux éléments nouveaux sont venus s'ajouter au dossier, de sorte qu'il est impératif de reprendre notre analyse. Voici ces éléments:

1) La mise en oeuvre dans le Régime de rentes du Québec, en 1977, d'une "disposition de retrait" du marché du travail pour l'éducation des enfants qui permet aux mères (et aux pères seuls ayant la garde des enfants) de rester au foyer pour élever leurs enfants âgés de moins de sept ans sans toutefois perdre leurs crédits de pension. Le Parlement fédéral a approuvé une modification analogue du RPC, mais celle-ci ne peut

entrer en vigueur tant que l'Ontario n'aura pas retiré son veto. (L'Ontario a ce droit de veto parce que les modifications importantes du RPC exigent l'approbation des deux-tiers des provinces représentant les deux-tiers de la population canadienne.)

2) Plusieurs études démontrant que les femmes qui consacrent la plus grande partie de leur vie à élever leurs enfants et à tenir maison pour leur conjoint sont celles qui souffrent le plus des lacunes de notre système de pensions.[3] Les veuves sont particulièrement lésées: les deux-tiers d'entre elles vivent dans la pauvreté et leur pension s'élève le plus souvent à moins de 30 p. cent du revenu antérieur du couple.

3) L'augmentation rapide du nombre de divorces - le taux s'établit actuellement à un divorce pour trois mariages et il monte toujours - faisant ressortir la faiblesse d'un régime de pensions qui suppose que tous font partie du marché du travail ou sont à la charge de quelqu'un qui en fait partie. Le seul correctif qui ait été apporté, c'est-à-dire le partage des crédits entre les ex-conjoints lors du divorce, est un échec car moins de 3 p. cent des personnes qui peuvent s'en prévaloir le font effectivement.

4) La réforme des lois sur les régimes matrimoniaux dans neuf provinces et deux territoires, entre 1975 et 1981, pour tenir compte de l'acceptation plus large dans notre société de la conception du mariage comme une association entre égaux à laquelle les deux conjoints contribuent de façon différente mais d'égale valeur.

5) La confirmation par diverses enquêtes que la majorité des Canadiennes approuvent fortement la participation directe des travailleurs(euses) au foyer au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec.[4]

6) La mise au point de formules supérieures et pleinement applicables pour inclure les travailleurs(euses) au foyer dans le Régime de pensions du Canada. Les principales propositions, d'ailleurs appuyées par presque tous les groupements féminins qui ont pris position à cet égard,[5] comprennent la "disposition de retrait" du marché du travail pour l'éducation des enfants (à l'intention des femmes qui passent presque toute leur vie sur le marché du travail) ainsi qu'un programme d'inclusion directe fondée sur un salaire

hypothétique ou imputé (à l'intention des femmes au foyer qui n'ont pas été sur le marché du travail à plein temps assez longtemps pour profiter de la "disposition de retrait").

En outre, la plupart des groupes féminins ne conçoivent pas qu'il faille choisir entre le partage égal des crédits de RPC des conjoints et la participation directe des femmes au foyer à ce Régime. Bien au contraire, ils estiment que les deux doivent être appliqués simultanément pour tenir compte à la fois de la contribution égale de la femme dans le mariage et de la contribution des travailleurs(euses) au foyer à l'économie du pays.

* * *

L'étude qui suit tient compte de tous ces éléments, les plus récents comme les plus anciens. Elle arrive à la conclusion qu'il est à la fois souhaitable et possible de tenir compte du travail des femmes au foyer dans le Régime de pensions du Canada et qu'il faut le faire sans plus tarder.

I. DÉFINITION DE "TRAVAILLEUR(EUSE) AU FOYER"

Il semblera peut-être étrange à certains qu'il faille définir une notion aussi simple que celle de "travailleur(euse) au foyer". Or, il se trouve que certaines oppositions à la participation des femmes au foyer au Régime de pensions du Canada reposent sur une fausse conception de ce qu'elles sont et de ce qu'elles font.

D'abord et avant tout, pour ceux qui veulent les faire participer aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, les travailleurs(euses) au foyer sont des personnes qui tiennent maison pour quelqu'un d'autre. Voici en quels termes une femme au foyer typique décrivait récemment son travail[6]:

> J'estime que dans une famille où quatre ou cinq personnes ont du travail ou font des études à plein temps, il en faut une autre qui dispose d'une certaine souplesse et qui soit là pour veiller à ce que tout tourne rondement pour qu'elles puissent faire leur travail. Pour ma part, je me charge de tout ce que comporte la bonne marche du foyer, et cela peut aller des opérations bancaires jusqu'à la taille des arbres. Mon mari travaille fort et mes enfants ont tous du travail à l'extérieur. Plutôt que de prendre moi aussi un emploi rémunéré et de compter sur les enfants pour préparer le dîner lorsqu'ils rentrent de l'école et m'aider à faire le lavage et tout le reste, je suis là; je peux préparer le dîner et leur faciliter les choses pour qu'ils puissent mieux faire leur travail à l'extérieur.

Au fil des ans, on a affublé les femmes au foyer de nombreuses étiquettes contradictoires: reines du foyer, crypto-servantes (J.K. Galbraith)[7] et même esclaves glorifiées. Dans un effort pour préciser leur rôle, la Saskatchewan Coalition for Women's Pensions a conclu, après avoir consulté des spécialistes de diverses disciplines, qu'il serait plus juste de les appeler "gestionnaires du foyer". Selon la définition adoptée par ce groupe, le/la gestionnaire du foyer est une personne qui:[8]

applique la politique de la famille ou du ménage pour atteindre les buts de la famille ou du ménage en ce qui concerne le soin des personnes, leur développement, leur milieu et leurs relations avec la collectivité et l'économie du pays.

L'intérêt principal de ces définitions est le suivant:

1) Elles établissent clairement que les travailleurs(euses) au foyer font un travail réel qui existe aussi sur le marché du travail, où il est accompli par des employés(es) qui touchent un salaire et participent à un régime de pensions. Quand on soutient, comme certains l'ont fait, qu'il est injuste d'intégrer les femmes au foyer dans le Régime de pensions du Canada si on n'y inclut pas aussi les célibataires qui vivent seul(e)s, parce que ces célibataires "font aussi du travail de maison", il est bien évident qu'on ne se rend pas compte du travail que font les travailleurs(euses) au foyer.

Pour écarter tous les doutes qui pourraient subsister au sujet du travail au foyer comme occupation bien définie qui occupe un grand nombre de personnes à plein temps, il suffit de consulter les nombreuses études d'emploi du temps réalisées aux États-Unis, en Europe et au Canada.[9] Toutes ont démontré que la femme au foyer typique consacre environ 50 heures par semaine à l'entretien de la maison et au soin des enfants. L'étude la plus détaillée, celle de K. Walker de l'Université Cornell, a abouti à des résultats qui s'échelonnent entre 40 heures par semaine pour les femmes au foyer sans enfant et 61 heures par semaine pour celles qui ont de quatre à six enfants.

A titre de comparaison, rappelons que la semaine normale de travail pour les employés canadiens s'élève à seulement 35 heures. En outre, les femmes au foyer n'ont aucun congé pour les fêtes légales et les vacances...

2) Ces descriptions font ressortir que les familles des femmes au foyer profitent d'une multitude de précieux services qui améliorent grandement leur niveau de vie. Par conséquent, les familles dont un membre (mère/femme/autre) travaille à la maison sont en meilleure position que ne permettrait de croire leur revenu total, et c'est pourquoi il leur faut une protection plus grande dans le cadre du Régime de pensions du Canada que les familles à revenu équivalent dont tous les membres adultes travaillent à l'extérieur à plein temps.

La façon la plus simple et la plus évidente d'assurer ce complément de protection serait d'inclure la valeur du travail des femmes au foyer dans le Régime de pensions du Canada. En outre, on éliminerait de la sorte une absurdité du système actuel qui oblige une bonne à tout faire à cotiser au RPC, mais lui interdit de participer si elle épouse son employeur et continue de faire le même travail.

Certains ont du mal à accepter que les familles dont un conjoint reste au foyer devraient recevoir des rentes totales supérieures à celles des couples dont les deux conjoints travaillent à l'extérieur et touchent un revenu identique. Selon eux, on ne peut pas supposer que les femmes au foyer font plus de travail à la maison que les femmes occupant un emploi à temps plein, qui font également du travail à la maison le soir et les fins de semaine. En d'autres termes, ils soutiennent que le couple A, dont le mari gagne 20 000 $ et la femme reste à la maison, n'est pas en meilleure position que le couple B, dont les deux conjoints travaillent à plein temps pour 10 000 $ chacun par année.

En fait, de nombreuses études leur donnent tort. Toutes les études sur l'emploi du temps mentionnées ci-haut ont constaté que les femmes rémunérées consacrent beaucoup moins de temps au travail de maison que les femmes au foyer.[10] Leur conclusion est la suivante: les femmes au foyer consacrent deux fois plus de temps aux tâches ménagères que celles qui ont un emploi rémunéré.[11]

La différence entre les deux groupes ne s'explique que partiellement par le fait que les familles où la femme est rémunérée achètent davantage de produits tout faits et d'appareils électro-ménagers et font davantage appel aux services des femmes de ménage. Au nombre des autres facteurs, notons les suivants: la femme qui a un emploi à l'extérieur reçoit davantage d'aide de ses enfants et de son mari (bien que encore très peu de ce dernier, comme le démontrent toutes les études); le plus souvent, elle vit à la ville, où les magasins sont plus facilement accessibles et les propriétés plus petites et donc d'un entretien plus facile.

On suppose également que, dans une large mesure, la différence entre les deux groupes traduit les goûts de la famille et sa préférence pour un certain mode de vie. Si une femme reste à la maison une fois que ses enfants sont déjà grands, par exemple, c'est peut-être qu'elle et son mari sont de ceux qui trouvent essentiels d'avoir une maison toujours impeccablement propre, des plates-bandes irréprochables et un repas complètement préparé à la maison sur la table à 6 heures.

Dans ces cas-là, les femmes au foyer consacrent beaucoup plus d'heures au travail domestique parce qu'elles assurent davantage de services à leur famille que les femmes occupant un emploi rémunéré. Le fait que la famille à deux gagne-pain ne veuille pas d'une vie aussi méticuleuse ne change nullement la question. Personne ne veut empêcher les domestiques rémunérés de participer au RPC pour la simple raison que leur employeur pourrait fort bien se passer de leurs services.

Voici un autre facteur important: il est certain que cette différence dans le nombre d'heures consacrées aux travaux ménagers par les femmes au foyer et les femmes qui ont un emploi à plein temps va s'agrandir avec le temps. La raison principale de cette prévision est l'évolution graduelle des rôles qui se produit dans les relations entre les conjoints qui ont tous les deux une carrière professionnelle.

A mesure que les femmes seront plus nombreuses à occuper un emploi à plein temps, elles refuseront de faire tout le travail à la maison et les maris se chargeront d'une partie de plus en plus grande des travaux ménagers. Lorsque les époux qui n'ont pas de jeunes enfants en arriveront à faire chacun la moitié du travail, ni l'un ni l'autre ne pourra être considéré comme étant un(e) travailleur(euse) au foyer, car aucun d'entre eux ne tiendra alors maison pour quelqu'un d'autre.

Tout cela revient à dire, pour nos fins, qu'il a été établi de façon satisfaisante que les familles bénéficiant des services d'une femme au foyer à temps complet ou partiel ont en fait un revenu réel et un niveau de vie supérieurs à ceux des familles qui ont un revenu semblable, mais sans conjoint au foyer. Comme le but du Régime de pensions du Canada est justement d'assurer des prestations liées au niveau de vie des familles et des particuliers, le fait de tenir compte du travail du conjoint au foyer permettrait de mieux atteindre le but visé.

3) La définition du groupe de la Saskatchewan, qui évite avec le plus grand soin toute formulation sexiste, souligne également le fait que les "gestionnaires du foyer" ne sont pas nécessairement les femmes ou les mères. Le mémoire sur les régimes de pensions récemment publié par le Comité national d'action sur le statut de la femme le rappelle en affirmant que la participation des travailleurs(euses) au foyer au RPC ne doit pas être limitée aux conjoints mais doit s'appliquer également aux situations moins courantes comme celle de la fille (ou du fils) qui tient maison pour ses parents, ou celle d'un(e) veuf(ve) qui dirige le ménage de ses enfants adultes.[12] Les conjoints de fait pourraient également participer si c'était possible sur le plan administratif.

Il reste un dernier point à éclaircir sur la situation des femmes au foyer. Il s'agit de l'erreur largement répandue selon laquelle les travaux ménagers que les femmes exécutent pour leur mari ou leur famille ne sont pas rémunérés. Le plus souvent, cela est faux, et seul le halo romantique dont notre société entoure les relations entre époux nous empêche d'y voir clair.

Il suffit, pour démentir ce mythe de la ménagère non payée, de relire les dispositions de la "common law" qui ont régi les relations conjugales pendant des siècles jusqu'aux réformes d'il y a quelques années. Aux termes de ces lois,

les devoirs de la femme consistaient à fournir des services domestiques à son mari et aux enfants de son mari et à assurer des services sexuels exclusifs à son mari. En échange de ces services, le mari devait fournir à sa femme les choses essentielles à la vie, dont la nourriture, le gîte et le vêtement, en qualité et en quantité suffisantes pour la mettre à l'abri du besoin. Si la femme manquait à ses obligations, si, par exemple, elle refusait de suivre son mari à Tombouctou, où il avait décidé de s'installer, ou si elle avait des relations sexuelles avec un autre homme, le mari était délié de son obligation de la faire vivre.

Si on laisse de côté la question des services sexuels, on voit clairement que le droit au soutien de l'épouse lui a été accordé en compensation directe pour ses services domestiques. En fait, la principale différence entre les "ménagères" et les bonnes à tout faire, du point de vue de la rémunération, c'est que ces dernières doivent déclarer la valeur totale de leur logement, nourriture et salaire aux fins de l'impôt et du RPC tandis que les épouses au foyer n'ont pas à le faire. En fait, l'alinéa 6(2)f) de la Loi sur le Régime de pensions du Canada interdit aux épouses de déclarer leur rémunération en nature aux fins du Régime, car cette disposition exclut expressément du travail admissible "l'emploi pour lequel il n'est pas versé de rémunération en espèces, lorsque ... (l'employeur) subvient aux besoins de la personne employée".[13]

Si ce n'était de cette disposition, qui est un cas flagrant de discrimination fondée sur l'état civil, les femmes au foyer pourraient participer au RPC à l'heure actuelle sur la base d'un revenu égal à ce qu'il en coûte pour les faire vivre. Pour calculer la valeur minimale de leur entretien, on peut additionner la valeur de la chambre et de la pension "gratuites" que reçoivent les bonnes qui vivent chez leur employeur (2 600 $ par année, selon les agents de la main-d'oeuvre) à une somme minimale de 600 $ par année pour les vêtements.

Si la Loi sur le Régime de pensions du Canada n'était pas discriminatoire à l'égard des femmes au foyer en refusant de reconnaître la valeur de leurs gains en nature, celles-ci pourraient donc exiger une protection du RPC équivalente à un niveau de revenu minimum de 3 200 $ par année.

II. SITUATION ACTUELLE DES TRAVAILLEURS(EUSES) AU FOYER DANS LE RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA

Lorsque le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec ont été conçus en 1965, certains ont soutenu que seuls les travailleurs rémunérés qui versaient des cotisations devraient avoir droit à des prestations, sans quoi ce programme cesserait d'être une assurance pour devenir une autre mesure d'aide sociale comme tant d'autres. Ce point de vue a été rejeté, car on estimait que la plupart des travailleurs rémunérés voulaient une protection non seulement pour eux-mêmes, mais également pour les personnes qu'ils faisaient vivre.

Comme on supposait alors que seulement les hommes pouvaient avoir des personnes à leur charge, on a décidé d'accorder des prestations aux veuves en cas de décès du mari, ainsi qu'aux enfants en cas d'invalidité ou de décès du "chef de famille". Devant les vives protestations des femmes qui trouvaient injuste de payer les mêmes cotisations tout en ayant droit à un éventail de prestations moins large[14], on a par la suite apporté des modifications pour offrir des prestations identiques aux enfants et aux conjoints survivants des femmes participantes.

Comme les prestations de veuves avaient été établies d'après toute une série d'hypothèses bien précises concernant leur degré de dépendance, il en a résulté un mélange absolument hétéroclite. Voici les prestations versées aux conjoints survivants à l'heure actuelle:

1. Veufs et veuves sans enfant et aptes au travail âgés de moins de 35 ans: rien du tout, car on suppose que la plupart d'entre eux(elles), même les femmes de 34 ans qui ont tenu maison à plein temps pendant quinze ans, n'étaient pas à la charge de leur conjoint décédé et sauront se débrouiller seul(e)s.

2. Veufs et veuves sans enfant et aptes au travail âgés de 35 à 65 ans: une pension du RPC au prorata si le veuf ou la veuve avait entre 35 et 45 ans au moment du décès du conjoint, et une pension complète si le veuf ou la veuve avait entre 45 et 65 ans. Cette disposition repose sur l'hypothèse que les gens mariés des deux sexes deviennent de plus en plus dépendants financièrement de leur conjoint à partir de l'âge de 35 ans et sont complètement à sa charge passé l'âge de 45 ans(!).

La pension complète de veuf ou de veuve comprend un paiement fixe - 70,68 $ par mois en 1982 - plus 37,5 p. cent de la pension de retraite "imputée" de la personne décédée (c'est-à-dire ce qu'elle aurait reçu si elle avait vécu et avait occupé un emploi rémunéré jusqu'à 65 ans) jusqu'à concurrence d'un maximum de 186,05 $ par mois.

Une fois que le niveau de la pension de veuf ou de veuve a été établi, (par exemple à 20 p. cent de la pension complète), il demeure inchangé jusqu'à ce que le prestataire atteigne 65 ans (ou se remarie, comme on l'explique plus loin). Si l'on maintient ainsi la pension au même niveau, c'est qu'on présume que le conjoint qui devient veuf ou veuve à 37 ans trouvera probablement un emploi et subviendra à ses propres besoins presque entièrement jusqu'à la retraite tandis que l'homme ou la femme qui deviennent veuf ou veuve à 45 ans ont peu de chances de se débrouiller seules(!).

3. Veufs ou veuves de moins de 65 ans qui souffrent d'une invalidité grave ou ont des enfants à charge: une pension complète de veuf ou de veuve, car on suppose qu'ils étaient complètement à la charge du conjoint décédé. Les deux groupes touchent intégralement les prestations décrites en (2) ci-dessus et le deuxième groupe a droit en outre à des prestations d'orphelin de 70,68 $ par mois par enfant à charge.

4. Veufs ou veuves de 65 ans et plus: ils ont droit à soit

   a) la prestation au conjoint survivant, qui s'élève à 60 p. cent de la pension de retraite imputée au conjoint décédé jusqu'à concurrence de 184,59 $ par mois;

   ou

   b) si le veuf ou la veuve a droit à une pension de retraite du RPC sur la base de ses propres gains, des prestations tenant compte à la fois de la pension de conjoint survivant et de leur propre pension de retraite, jusqu'à concurrence de la prestation de retraite maximale, soit 307,65 $.

On voit ainsi que la partie fixe de la prestation de veuf/veuve est supprimée à l'âge de 65 ans pour verser à la place seulement 60 p. cent de la pension de la personne décédée. On justifie ce changement en présumant que le veuf ou la veuve auront des besoins moins grands à partir de ce moment puisqu'ils toucheront la pension de vieillesse et (s'ils sont assez pauvres) le supplément de revenu garanti. En fait, ce changement touche à peine les prestations de RPC des veufs et des veuves des conjoints à revenus moyens et élevés, mais réduit environ du tiers les pensions de RPC de ceux et celles qui étaient mariés à des bas salariés.

Pour les personnes qui ont droit à la fois à des prestations de conjoint survivant et à une pension de retraite, le plafonnement du total de leurs prestations peut avoir pour effet de réduire leurs prestations de conjoint survivant. Ainsi, si un homme ou une femme a déjà droit à la pension de retraite maximale de 307,65 $ à cause de son propre travail, il ou elle ne touchera aucune prestation à titre de veuf ou de veuve. Cette règle s'inspire du principe selon lequel le montant de la pension de retraite d'une personne (qui se fonde sur ses gains antérieurs) est un bon indice de son degré de dépendance sur son conjoint décédé.

5. Veufs ou veuves qui se remarient: la pension qui leur était versée à titre de conjoint survivant est interrompue, car on suppose que le nouveau mari ou la nouvelle femme les fera vivre(!).

6. Anciens maris ou femmes divorcés(es) de tout âge: rien, même dans le cas des femmes abandonnées dans la cinquantaine qui ont tenu maison toute leur vie et avaient pour seul moyen de subsistance les pensions alimentaires versées par l'ex-conjoint décédé. Le divorce ne modifie toutefois en rien les prestations d'orphelin.

   La seule exception à cette règle très dure envers les anciennes épouses est le partage des crédits de RPC au moment du divorce, qui permet au conjoint au foyer de toucher une pension de retraite partielle à l'âge de 65 ans. Comme on l'a déjà signalé, cependant, le fait que ce partage ne soit ni obligatoire ni automatique fait en sorte que fort peu d'ex-épouses en profiteront.

7. "Veufs" ou "veuves" ayant vécu dans une union de fait: rien du tout, à moins que le compagnon ou la compagne décédé les ait "publiquement présentés" comme leur mari ou femme légitime. Si cette condition est respectée et que les conjoints de fait ont vécu ensemble pendant au moins trois ans (si l'un d'entre eux était marié à quelqu'un d'autre) ou un an (dans le cas contraire), le "veuf" ou la "veuve" a droit à une pension de conjoint survivant aux mêmes conditions que le conjoint légitime. Lorsqu'il y a conflit entre deux ou plusieurs veufs ou veuves admissibles, c'est le dernier ou la dernière à avoir vécu avec le défunt qui reçoit le plein montant.

* * *

Voilà donc toutes les prestations auxquelles les travailleurs(euses) au foyer ont droit aux termes du Régime de pensions du Canada. Au cours des dix dernières années, ces dispositions ont été la cible de nombreuses critiques dont voici les principales:

1. Les prestations de conjoint survivant du RPC sont insuffisantes. Elles sont si faibles que les veuves canadiennes sont presque assurées de passer le reste de leur vie dans la pauvreté. Ainsi, en 1982, une femme de 65 ans touchant le maximum des prestations de veuves du RPC avait droit à un revenu total de 6 810 $ du RPC, de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti, tandis que le seuil de pauvreté établi par Statistique Canada pour une grande ville était de 8 800 $.

   Comme moins du tiers des femmes âgées ont des épargnes appréciables ou touchent des prestations de régimes privés de pensions[15] (grâce à leur travail ou à celui de leur mari), la plupart d'entre elles dépendent uniquement ou presque uniquement de ces régimes publics inadéquats.

2. Le système actuel est discriminatoire à l'égard des épouses. En effet, il nie la contribution de la femme au foyer en donnant des prestations beaucoup plus élevées à son mari. Non seulement les maris ont droit à des prestations d'invalidité et de retraite, ce que n'ont pas les femmes au foyer, mais même les veufs sont mieux traités que leur épouse: ils conservent toute leur pension de retraite du RPC tandis que les veuves qui sont toujours restées au foyer doivent se contenter de 60 p. cent de cette pension.

Les règles du RPC prévoyant que les veufs et veuves qui se remarient perdent leurs prestations de conjoint survivant sont également considérées par bien des femmes comme une insulte et une négation de leur contribution réelle au mariage.

3. A l'heure actuelle, les prestations de RPC des femmes au foyer ne tiennent aucun compte de la valeur économique de leur travail à la maison. Cela a notamment pour conséquence que le RPC pénalise les mères au lieu de les récompenser pour les années qu'elles ont consacrées à plein temps à l'éducation de la nouvelle génération.

Comme on l'a déjà mentionné plus haut, une autre conséquence de cette lacune est que le revenu réel (en espèces ainsi qu'en nature) des familles où il y a un seul gagne-pain est à l'heure actuelle gravement sous-évalué dans le cadre du Régime de pensions du Canada, ce qui cause des difficultés flagrantes lorsque la femme au foyer devient invalide ou décède et que la famille ne reçoit aucune aide financière pour remplacer ses services.

On retrouve une situation analogue bien que moins évidente lorsque le couple avance en âge. En vieillissant, bien des femmes sinon la plupart deviennent moins agiles, perdent de l'énergie et ont une moins bonne vue de sorte qu'il leur est de plus en plus difficile d'accomplir leurs tâches ménagères. Les études sur la santé signalent toutes que les personnes âgées ont beaucoup de mal à faire certains travaux comme les courses, la cuisine et le ménage.[16] Elles doivent alors demander de l'aide de l'extérieur (services de popottes-roulantes et femmes de ménage professionnelles, par exemple) ou bien, le plus souvent, renoncer à un certain confort. Un revenu de remplacement pour le conjoint au foyer permettrait au couple de se procurer au moins une partie du coût de ces services sur le marché lorsque la femme n'est plus en mesure de les fournir elle-même.

Il y a un autre facteur crucial à ne pas négliger, et c'est que lorsque les femmes au foyer atteignent 65 ou 70 ans, une bonne partie d'entre elles ont perdu leur mari. Il est déjà très bien établi que les veuves ont

besoin d'un revenu pour remplacer le soutien financier qui venait du mari, puisque c'est là l'hypothèse qui sous-tend les prestations actuelles du RPC aux conjoints survivants.

4. Les prestations de veuve consacrent la dépendance des épouses en liant leur sécurité future à leur état de femmes mariées. D'une part, ces dispositions empêchent les femmes au foyer qui sont âgées de rompre un mariage malheureux parce que cela leur ferait perdre tout droit à une pension de veuve après le décès de leur mari. D'autre part, à une époque où le taux de divorce s'établit à un mariage sur trois et continue d'augmenter et où les unions de fait sont de plus en plus fréquentes, un régime qui accorde tous les droits à une pension de veuve à la dernière d'une série d'épouses légitimes ou non doit fatalement entraîner des injustices flagrantes.

   Les pensions de veuf ou de veuve au prorata, solution que l'on avance parfois, ne sont guère plus satisfaisantes car elles donneraient de trop petites pensions.

   Pour résoudre ces problèmes, le gouvernement fédéral a proposé le partage facultatif des crédits de RPC au moment du divorce. Il est vrai que ce partage est souhaitable voire essentiel si l'on veut reconnaître l'égalité de la contribution des conjoints au mariage, mais cette solution ne peut à elle seule fournir des prestations suffisantes aux épouses qui sont restées au foyer et à leur ex-mari. Prenons à titre d'exemple le cas d'un mari bien rémunéré et de sa femme qui reste à la maison. S'ils ont été mariés ensemble pendant toute leur vie adulte et divorcent juste au moment où le mari atteint 65 ans, nous constatons que les ex-conjoints se retrouveraient après le partage chacun avec la moitié de la pension de retraite maximale du RPC, soit 153,83 $ chacun par mois. C'est là 30 $ par mois de moins que les prestations de veuve mentionnées en (1) ci-dessus, qui donnent une pension totale inférieure de 2 000 $ par année au seuil de la pauvreté fixé par Statistique Canada!

Et lorsque l'ex-mari décède, par exemple deux ans plus tard, l'ex-épouse continuera de toucher une pension de 153,83 $ par mois tandis que ses amies qui sont aussi demeurées au foyer mais ont été mariées pendant deux ans de plus obtiendront la pension de veuve du RPC qui s'élève à 184,59 $ par mois. Il y a quelque chose de foncièrement mauvais dans un régime qui aboutit à des résultats aussi injustes.

Par ailleurs, le caractère facultatif de ce partage des crédits de RPC au moment du divorce est une quasi garantie d'échec. En effet, pratiquement aucune disposition facultative en matière de pension n'a beaucoup de chances de réussir, surtout chez les jeunes comme les femmes divorcées dont les besoins immédiats sont d'habitude très urgents. Si elles devaient choisir entre une pension alimentaire légèrement plus élevée qui serait versée aujourd'hui et une pension partielle et hypothétique du RPC à 65 ans, la plupart des femmes divorcées opteraient sans doute pour les paiements immédiats, même si leur valeur était moindre.

5. Les prestations de conjoint survivant font également l'objet de critiques parce qu'elles obligent tous les cotisants au RPC à payer une subvention injustifiée aux familles où un seul conjoint travaille à l'extérieur. Les célibataires et divorcés, notamment, protestent souvent contre le fait qu'ils ou elles soient obligés de payer des cotisations plus élevées afin qu'on puisse verser des prestations de veuve aux familles qui disposent de l'avantage économique que constitue une femme au foyer.

Les femmes mariées qui travaillent y perdent également, car il est peu probable qu'elles décèdent avant leur mari et leur droit personnel à une pension de retraite du RPC réduit ou annule carrément les prestations qu'elles auraient pu toucher comme veuves.

Pour résoudre le problème de ces femmes mariées qui déplorent cette réduction de leur pension de veuve, le gouvernement fédéral a récemment proposé de relever ou d'abolir le plafond du total des prestations de retraite et de survivant.[17] De cette façon, les femmes mariées qui touchent un bon revenu personnel (ainsi que les hommes mariés dans la même situation) pourraient recevoir à la fois une pension de retraite complète et une pension de veuf ou de veuve, ce qui pourrait représenter un total de 492,24 $ par mois dans le régime actuel.

Le problème que pose cette proposition, c'est qu'au lieu de régler la difficulté sous-jacente elle constitue un nouvel expédient qui engendre de nouvelles injustices. La principale serait un traitement encore plus injuste des salariés célibataires et divorcés: ils verseraient les mêmes cotisations au RPC que les personnes mariées mais auraient droit à des prestations maximales beaucoup plus faibles (307,65 $ par mois en 1982).

L'autre caractéristique des pensions de conjoint survivant qui aggrave ce problème de subvention injustifiée est le fait que les pensions de veuf et de veuve sont calculées d'après les gains du conjoint décédé. Par conséquent, la subvention versée par tous les cotisants aux veuves qui sont demeurées au foyer n'est pas la même pour toutes les familles: elle est plus faible pour les couples les plus pauvres et plus élevée pour les familles qui en ont le moins besoin. Il en résulte aussi que les veuves qui ont passé leur vie au foyer touchent des prestations très diverses alors qu'elles effectuaient un travail essentiellement identique.

La raison invoquée pour lier les prestations de veuf et de veuve aux gains du conjoint est la nécessité d'assurer une certaine continuité dans le niveau de vie de la famille. Une façon beaucoup plus juste d'y arriver consisterait à partager les crédits de RPC également entre tous les conjoints. Cela donnerait le même résultat sans imposer un fardeau injuste aux autres cotisants au RPC.

6. Enfin, les prestations de survivant sont critiquées pour la raison évidente que leurs hypothèses sous-jacentes au sujet de la dépendance sont dépassées, arbitraires et, dans le cas des veufs, complètement absurdes. La plus ridicule de ces hypothèses est que tous les veufs et toutes les veuves de 45 ans étaient financièrement à la charge de leur conjoint et qu'un veuf qui se remarie n'a plus besoin de prestations parce que sa nouvelle femme subviendra à ses besoins.

L'un des problèmes que ces hypothèses ont déjà engendrées dans des pays comme l'Allemagne, où les prestations de veuve sont généreuses et la population plus âgée que la nôtre, est le ressentiment que beaucoup de gens expriment à la vue des sommes importantes

versées à des veuves aptes au travail dans la force de l'âge qui ont des revenus propres. Il est déjà irritant, soutiennent certains Canadiens, de voir un homme d'affaires de 45 ans toucher une pleine pension de veuf du RPC, mais c'est encore pire lorsqu'on sait que ces prestations sont refusées à des groupes comme les ex-épouses abandonnées et les conjoints au foyer invalides.

* * *

La conclusion à laquelle nous parvenons sur le traitement des travailleurs(euses) au foyer dans le Régime de pensions du Canada est la suivante: ce traitement est injuste, illogique, mal adapté aux besoins, discriminatoire et inadéquat. Étant donné ces nombreuses faiblesses, il ne devrait pas être difficile de trouver d'autres systèmes qui soient plus satisfaisants.

III. PROPOSITIONS DE RÉFORME

Comme on le souligne dans l'introduction, les propositions visant à faire participer les femmes au foyer au Régime de pensions du Canada sont devenues beaucoup plus complexes ces dernières années. Au lieu de recommander une seule modification isolée qui assurerait d'un coup la participation des femmes au foyer, toutes les propositions sérieuses actuelles comportent un ensemble de mesures dont l'effet total serait une approche globale du RPC à l'égard des travailleurs(euses) au foyer. Les propositions le plus souvent formulées à l'heure actuelle sont les suivantes:

Première proposition

Cette proposition est appuyée surtout par les groupes d'affaires[18], et elle comprend: a) la mise en vigueur d'une disposition de retrait du marché du travail pour l'éducation des enfants semblable à celle du Régime de rentes du Québec; et b) des prestations de veufs et veuves plus généreuses.

Deuxième proposition

Le Congrès du travail du Canada[19] est le principal promoteur de cette position qui comprend les éléments suivants: a) la disposition de retrait du marché du travail pour l'éducation des enfants; b) le partage égal et obligatoire des crédits de RPC entre les conjoints au moment du divorce, de la retraite ou du décès de l'un d'entre eux; c) une certaine modernisation des prestations de conjoint survivant. Cette position ressemble de très près à celle que le gouvernement fédéral a avancée dans son récent Livre vert sur la réforme des pensions[20].

Troisième proposition

Cette proposition fait l'objet d'un consensus auprès de nombreux groupes féminins[21]. Elle comprend les éléments suivants: a) la disposition de retrait du marché du travail pour l'éducation des enfants; b) une disposition complémentaire d'inclusion des travailleurs(euses) au foyer à long terme; c) le partage égal et obligatoire des crédits de RPC entre les conjoints au moment du divorce, de la retraite ou du décès de l'un d'entre eux; d) la réduction considérable des prestations de conjoint survivant et la réforme de celles qui resteraient.

Voici maintenant les avantages et les inconvénients de chacune de ces diverses formules:

Première proposition

Cette solution comprend les deux éléments suivants: a) la disposition de retrait du marché du travail pour l'éducation des enfants selon la formule québécoise ou une formule modifiée; b) des prestations de veufs et veuves plus généreuses.

Comme on l'a déjà vu plus haut, la disposition du Régime de rentes du Québec sur le retrait du marché du travail pour l'éducation des enfants protège les crédits de pension des mères (et des pères seuls) pendant les années où leur revenu est faible ou nul parce qu'elles(ils) se sont retirées(és) du marché du travail pour s'occuper de leurs enfants de moins de sept ans. Pour obtenir ce résultat, on ne tient pas compte de ces années dans le calcul des gains moyens qui sert de base au montant de la pension (en gros, les pensions de retraite du RPC et du RRQ s'élèvent à 25 p. cent des gains moyens).

Mis à part l'exception de taille qu'est le gouvernement ontarien, tous les principaux participants au débat sur les pensions préconisent maintenant la mise en oeuvre la plus rapide possible d'une disposition semblable dans le RPC. L'Ontario invoque les raisons suivantes pour maintenir son veto:22

1. La disposition de retrait ajouterait un autre élément d'aide sociale au RPC. Cela irait à l'encontre du principe de l'assurance et inciterait d'autres groupes tout aussi méritoires, comme les personnes qui s'occupent des handicapés, à réclamer un traitement analogue.

2. Cette disposition serait injuste à l'égard des mères qui retournent sur le marché du travail tout de suite après la naissance de leurs enfants. Voici ce qu'a déclaré le premier ministre William Davis à cet égard:23

> Une femme qui retourne sur le marché du travail cinq ans après la naissance de son enfant toucherait la même pension (toutes choses étant égales par ailleurs) qu'une femme dans la même situation qui, par nécessité, est retournée à son emploi un an après la naissance de son enfant et a dû cotiser pour chaque année de travail à l'extérieur.

3. Il en résulterait une situation encore plus injuste à l'égard des femmes qui passent toute leur vie au foyer, car le RPC ne leur accorderait rien du tout pour leurs années consacrées à l'éducation des enfants puisqu'elles n'ont pas été sur le marché du travail suffisamment longtemps.

4. Aux termes de cette disposition, les cotisants au RPC verseraient aux mères des subventions qui seraient plus élevées pour les femmes touchant les revenus les plus importants. Cela s'explique par le fait que la disposition de retrait maintient le revenu de ces femmes à leur niveau normal aux fins du RPC et qu'il est plus coûteux de maintenir un revenu élevé qu'un revenu plus faible.

Ceux qui appuient la disposition de retrait répondent:

1. Effectivement, il y a un élément d'aide sociale dans cette disposition de retrait du marché du travail, mais il est tout aussi justifié sinon plus que de nombreuses autres dispositions du même genre du RPC comme les prestations complètes pour les personnes qui n'ont cotisé que pendant 10 ans avant la retraite, les prestations pour les conjoints survivants et les orphelins, etc. Quant aux travailleurs(euses) au foyer qui s'occupent de membres de la famille souffrant d'un handicap grave, ils(elles) devraient aussi pouvoir se prévaloir d'une telle disposition de retrait.

2. Il est vrai que la disposition de retrait ferait en sorte que les mères qui retournent sur le marché du travail tout de suite après la naissance de leur enfant subventionneraient celles qui restent à la maison pendant des périodes plus longues. Cependant, cela n'est pas un problème pour la plupart des femmes parce que la subvention est minime et parce qu'elles appuient un ensemble global de mesures à l'intention de <u>toutes</u> les mères, y compris la protection des travailleurs(euses) au foyer dans le cadre du RPC et la prestation de services de garderie subventionnés pour les femmes qui ont un travail rémunéré.

3. Même s'il est vrai que la disposition de retrait du marché du travail pour l'éducation des enfants accorde des crédits de RPC aux mères qui touchent un salaire tout en négligeant celles dont l'expérience du marché

du travail est plus limitée, il ne faut pas rejeter cette disposition mais plutôt chercher des moyens pour faire participer toutes les autres mères au RPC.

4. Certains de ceux qui appuient la disposition de retrait n'aiment pas le fait qu'elle aboutisse à des subventions supérieures pour les femmes à revenu plus élevé. La plupart d'entre eux s'y résignent pourtant en soulignant que la perte subie pour demeurer à la maison avec un jeune enfant est supérieure pour les femmes à revenu élevé, puisqu'elles renoncent à un salaire plus important.

En dernier lieu, la disposition de retrait du marché du travail pour l'éducation des enfants (ou pour le soin des personnes à charge, si on englobe aussi les périodes consacrées au soin de parents handicapés) ne devrait pas être discriminatoire à l'égard des pères. Nous félicitons donc le gouvernement fédéral d'avoir modifié la loi et les règlements du RPC de façon à accorder cet avantage à n'importe lequel des parents, au lieu de le limiter aux mères comme c'est normalement le cas dans le Régime de rentes du Québec.

Pour en revenir à la première proposition, nous constatons qu'elle se résume à la disposition de retrait ainsi qu'à une augmentation des prestations de veuves et de veufs (le chiffre le plus fréquemment mentionné étant de 75 p. cent de la pension de retraite du conjoint décédé). L'avantage de cette proposition, c'est qu'elle nécessiterait fort peu de modifications au régime actuel.

Par contre, l'inconvénient de cette formule, c'est qu'elle ne donnerait pas grand résultat:

- Le régime ne serait pas plus adéquat, car il laisserait toujours la plupart des veuves avec des revenus inférieurs au seuil de la pauvreté.

- Du point de vue de l'égalité entre les conjoints, elle laisserait la situation actuelle presque complètement inchangée.

- Pour ce qui est de reconnaître la valeur économique du travail des femmes au foyer et de leur fournir un revenu de remplacement fondé sur leur propre travail, elle constituerait une solution partielle, car elle permettrait à certaines femmes de participer au RPC sur la base de leur travail auprès de personnes à charge. Ces femmes seraient celles qui passent presque toute leur vie sur le marché du travail, ne le quittant que pendant quelques années pour s'occuper de leurs enfants en bas âge. On prévoit que la disposition de retrait du marché du travail pour l'éducation des enfants ferait augmenter leur pension de RPC d'environ 23 p. cent.

- Quant à rendre la sécurité des conjoints au foyer plus indépendante de leur situation matrimoniale, les résultats seraient minces. En fait, des pensions de veuves plus généreuses élargiraient l'écart entre les prestations des veuves et celles des femmes divorcées, ce qui ne faciliterait guère la décision de femmes âgées de rompre un mariage peu satisfaisant.

- Enfin, cette solution ne ferait rien pour rendre plus équitables et rationnelles les prestations aux conjoints survivants en particulier et le système de prestations aux femmes au foyer en général.

Deuxième proposition

Cette formule qui reçoit l'appui du CTC comprend les éléments suivants: a) la disposition de retrait du marché du travail pour l'éducation des enfants; b) le partage obligatoire des crédits de RPC entre les conjoints au moment du divorce, à la retraite ou au décès du premier conjoint; c) la modernisation des prestations aux conjoints survivants. Le Livre vert du gouvernement fédéral ajouterait à ces mesures des prestations plus importantes à l'intention des veufs et veuves âgés de plus de 65 ans ainsi que le partage des crédits de RPC entre les conjoints lorsque l'un ou l'autre devient invalide et après quelques années de séparation. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les propositions du Livre vert élimineraient aussi la limite actuelle empêchant plusieurs personnes qui reçoivent une pension de retraite du RPC d'être également admissibles à une pleine pension de conjoint survivant.

Dans le cas des couples mariés ensemble pendant toute leur vie, ces propositions garantiraient les prestations de retraite mensuelles suivantes dans le régime actuel:

Prestations mensuelles de RPC payables à la retraite sous le système actuel et sous la deuxième proposition - 1982

	Couple 1		Couple 2	
	Lui (gains: salaire moyen)	Elle (gains: aucun)	Lui (gains: salaire moyen)	Elle (gains: ½ du salaire moyen)
a) Pensions de RPC à 65 ans - système actuel:	308 $	aucune	308 $	154 $
b) Pensions de RPC à 65 ans - deuxième proposition:	154 $	154 $	231 $	231 $

Les prestations de retraite des personnes seules demeureraient à 308 $ par mois pour celles qui gagnaient le salaire moyen ou davantage et à 154 $ pour celles qui gagnaient la moitié du salaire moyen.

Si l'on suppose une prestation de conjoint survivant après la retraite qui serait égale à 50 p. cent, comme le recommande le CTC (le Livre vert recommande 60 p. cent), et si l'on prend le cas d'un couple qui reste marié jusqu'au décès de l'un des conjoints et celui d'un autre couple qui divorce à l'âge de 64 ans, la deuxième proposition donnerait les résultats suivants au moment du décès du mari ou de la femme:

Prestations de RPC payables au décès
sous le système actuel et sous la deuxième proposition - 1982

	Couple 1		Couple 2	
	Veuf (gains: salaire moyen)	Veuve (gains: aucun)	Veuf (gains: salaire moyen)	Veuve (gains: ½ du salaire moyen)
a) Si les conjoints sont restés mariés jusqu'au décès de l'un d'eux après 65 ans:				
• Prestations de RPC dans le système actuel:	308 $	185 $	308 $	277 $
• Prestations de RPC selon la deuxième proposition:	231 $	231 $	345 $	345 $
b) Si les conjoints ont divorcé à 64 ans et que l'un d'entre eux est ensuite décédé:				
• Prestations de RPC dans le système actuel, avec partage de crédits lors du divorce:	154 $	154 $	231 $	231 $
• Prestations de RPC selon la deuxième proposition:	154 $	154 $	231 $	231 $

Si l'on reprend les mêmes critères que plus haut pour évaluer la deuxième proposition, on constate que:

- Dans l'ensemble, le régime ne serait guère plus adéquat, mais la pauvreté serait plus équitablement répartie entre les conjoints. Dans les familles à un seul revenu où le mari a droit aux prestations maximales du RPC, la pension totale du veuf (y compris la pension de vieillesse et le supplément de revenu garanti) diminuerait de 456 $ par année, tandis que celle de la veuve augmenterait de 373 $. Lorsque les deux conjoints ont eu des revenus de travail, tous deux toucheraient des prestations légèrement plus élevées que maintenant en devenant veuf ou veuve. La situation pitoyable des couples divorcés ne serait en rien modifiée.

  Pour rendre justice au Congrès du travail du Canada, il faut reconnaître que cet organisme recommande également de doubler les prestations du RPC et d'augmenter la pension de vieillesse. Ainsi, il y aurait une nette amélioration

de toutes les prestations. Mais si on se contentait de doubler les prestations du RPC, les personnes divorcées provenant de couples à un seul gagne-pain se retrouveraient quand même avec des revenus inférieurs au seuil de la pauvreté.

Quant à la proposition du Livre vert concernant une pension au conjoint survivant égale à 60 p. cent, elle améliorerait légèrement les prestations des veufs et veuves mais n'aiderait pas les conjoints divorcés.

- Pour ce qui est de l'égalité entre les conjoints, la deuxième proposition telle que formulée dans le Livre vert est pour ainsi dire parfaite: les pensions de retraite et les prestations de conjoint survivant après 65 ans seraient identiques pour les deux conjoints; ils seraient aussi protégés de la même façon dans les cas d'invalidité ou de décès avant 65 ans.

  Ces propositions comportent cependant un inconvénient majeur: si les crédits de RPC des conjoints étaient partagés dans les cas où l'un d'eux devenait invalide, la protection du mari en cas d'invalidité serait réduite de moitié si l'épouse au foyer devenait admissible à ces prestations.

- Pour ce qui est de reconnaître la valeur du travail de la femme au foyer, la deuxième proposition n'est guère plus intéressante que la première. La disposition de retrait du marché du travail reconnaîtrait et remplacerait la valeur du travail au foyer accompli par les femmes qui passent la plupart de leur vie sur le marché du travail, s'en retirant pendant sept ans au plus pour élever leurs enfants. On ne tiendrait pas compte de la contribution économique de toutes les autres femmes au foyer, qui seraient toujours considérées par le RPC comme des personnes "à charge" de leur mari plutôt que de vraies travailleuses.

- La deuxième proposition n'irait pas plus loin que la première pour rendre la sécurité des femmes au foyer plus indépendante de leur situation matrimoniale; elle serait même pire à certains égards. En effet, en offrant des prestations beaucoup plus élevées aux personnes qui restent mariées jusqu'au décès de leur conjoint, elle rendrait encore plus difficile la situation des femmes d'un certain âge qui voudraient rompre un mariage peu satisfaisant.

En effet, l'écart entre les prestations des veuves et celles des femmes divorcées serait tellement considérable (encore plus considérable dans les propositions du Livre vert) que cette injustice serait clairement intolérable. Cette deuxième proposition devrait au moins être complétée par une mesure comme celle récemment adoptée dans le Régime de sécurité sociale américain afin d'assurer des prestations de survivants lors du décès d'un ex-conjoint dans les cas où le mariage a duré plus de dix ans. Plusieurs pays européens offrent également des prestations spéciales aux ex-conjoints survivants qui étaient à la charge de l'ex-mari décédé. Bien sûr, toutes ces mesures donneraient plus d'importance à l'aspect "aide sociale" du Régime de pensions du Canada.

- Du point de vue de l'équité et de la rationalisation des prestations des femmes au foyer, la deuxième proposition présente des avantages et des inconvénients. Les prestations des conjoints survivants de plus de 65 ans ne seraient pas mieux justifiées qu'à l'heure actuelle, et on supposerait encore que les veuves des hommes riches devraient recevoir des prestations subventionnées supérieures à celles des veuves des hommes à faible revenu.

Par ailleurs, le Congrès du travail du Canada et le Livre vert ont proposé des façons de moderniser les prestations des conjoints survivants de moins de 65 ans afin de les rendre plus rationnelles et mieux adaptées aux besoins des prestataires. Le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada analysera ces propositions en détail dans un rapport subséquent qui portera particulièrement sur les prestations du RPC à l'intention des veufs et veuves âgés de moins de 65 ans.

Troisième proposition

Cette proposition, qui concrétise le point de vue de la majorité des groupes féminins du Canada qui s'intéressent à la question[24], fait appel à tous les éléments suivants: a) la protection des crédits de RPC des travailleurs(euses) au foyer "occasionnels" qui se retirent du marché du travail pendant quelques années pour s'occuper de leurs jeunes enfants ou de parents gravement handicapés; cette protection serait assurée par la disposition de retrait du marché du travail pour l'éducation des enfants ou le soin de personnes à charge; b) l'adoption d'un programme spécial d'inclusion directe au RPC pour y faire participer les travailleurs(euses) au foyer à long terme qui n'ont pas fait partie du marché du travail suffisamment longtemps pour pouvoir profiter de la disposition de retrait; c) la reconnaissance de l'égalité de la contribution des conjoints au mariage au moyen du partage obligatoire des crédits de RPC de tous les

maris et toutes les femmes au moment du divorce, de la retraite ou du décès de l'un des conjoints; d) l'abolition des prestations de veufs et de veuves pour les personnes de plus de 65 ans et la modification de ces prestations pour les personnes plus jeunes.

La différence essentielle entre cette proposition et la précédente est que la troisième ferait participer un nombre beaucoup plus grand de travailleurs(euses) au foyer au Régime de pensions du Canada. Les deux plus importants nouveaux groupes visés sont les suivants:

1) Les mères et les personnes s'occupant de membres handicapés de la famille qui n'ont pas occupé un emploi à plein temps assez longtemps pour profiter de la disposition de retrait. En effet, cette disposition ne leur donnerait rien ou pas grand-chose puisqu'elle a l'effet de maintenir les gains d'une personne à leur niveau normal. Par conséquent, elle n'est guère utile à ceux dont les gains "normaux" sont nuls ou extrêmement faibles.

2) Le plus important sous-groupe de travailleurs(euses) au foyer, se composant surtout de femmes qui tiennent maison pour leur mari (environ un million et demi) ou pour leur mari et leurs enfants d'âge scolaire (environ un million). Étant donné que ces femmes ne s'occupent pas de jeunes enfants ou de parents handicapés, elles ne pourraient se prévaloir de la disposition de retrait du marché du travail même si elles avaient été suffisamment longtemps sur le marché du travail pour pouvoir en profiter.

Jusqu'à récemment, l'obstacle insurmontable à la participation de ces groupes au RPC était qu'on n'avait trouvé aucune méthode facilement applicable et juste de le faire. La seule qu'on avait proposée à l'époque, soit la participation volontaire des femmes au foyer qui voulaient participer au régime, a été rejetée presque unanimement pour trois raisons: 1) plusieurs pays qui ont essayé un tel système rapportent qu'il a abouti à un échec parce que très peu de femmes au foyer étaient disposées à participer de cette façon au régime ou en mesure de le faire; 2) le faible nombre de femmes au foyer capables de participer de cette façon sont les mieux nanties qui ont le moins besoin de cette protection; étant donné les subventions que suppose le RPC entre les divers groupes de cotisants, cette formule aurait été tout à fait injuste; 3) la participation volontaire au RPC aurait pour effet d'accroître la dépendance des épouses en les obligeant à quémander à leur mari les fonds nécessaires pour payer leurs cotisations.

Pour toutes ces raisons, nous croyons que tout système de participation des travailleurs(euses) au foyer au Régime de pensions du Canada doit être obligatoire. Deux questions surgissent immédiatement:

1) A quel niveau de revenu faut-il faire correspondre les crédits de RPC de ces travailleurs(euses) au foyer?

2) Qui paierait le coût de leurs prestations?

Niveau de revenu

Comme les femmes au foyer à long terme ont des gains nuls ou faibles, il est essentiel, si l'on veut qu'elles participent au RPC, de choisir un niveau de revenu hypothétique pour calculer leurs prestations et (s'il y a lieu) le montant de leurs cotisations. Parmi les divers niveaux de revenu proposés, ceux qui reviennent le plus fréquemment sont les suivants:

a) La moitié du salaire industriel moyen, c'est-à-dire environ 9 500 $ en 1982[25]. Cette proposition est la plus populaire, car ce montant est assez élevé pour en valoir la peine mais pas suffisamment élevé pour poser des problèmes d'équité et décourager les femmes de prendre un emploi en donnant des pensions plus importantes aux femmes au foyer qu'à celles qui occupent un emploi rémunéré à plein temps. Dans le cas des personnes qui travaillent à temps partiel et tiennent maison, il est proposé qu'elles continuent de verser des cotisations au RPC d'après leurs propres gains tout en recevant des crédits allant jusqu'à la moitié du salaire moyen. Cela tiendrait compte de la réduction partielle de leurs gains occasionnée par leurs responsabilités familiales.

   Ce niveau de revenu comporte également d'autres avantages: il s'agit d'un critère objectif qui n'est pas soumis aux aléas politiques, à l'inverse du salaire minimum, par exemple; il correspond à un montant qui n'est pas éloigné de ce qu'il en coûte pour retenir les services d'une ménagère professionnelle (selon les bureaux de placement d'Ottawa, une ménagère rémunérée qui travaille de 40 à 45 heures par semaine touche au moins 165 $ par semaine ou 8 580 $ par année).

b) Le salaire industriel moyen, soit environ 19 000 $ à l'heure actuelle[26]. La principale raison invoquée pour proposer ce chiffre est que les services des femmes au foyer sont tellement précieux pour la société

qu'ils devraient donner droit au maximum des prestations du RPC. Les tenants de cette proposition se font moins nombreux maintenant que l'on comprend mieux les problèmes de justice et de désincitation au travail évoqués plus haut.

c) Une certaine proportion des gains de l'autre conjoint (on a proposé la moitié ou le montant complet)[27]. Ceux qui proposent d'utiliser la moitié du revenu du conjoint expliquent que si le mariage est considéré comme une association entre égaux, la femme au foyer devrait recevoir la moitié du revenu du ménage comme juste rémunération de ses efforts.

Ceux qui préconisent l'utilisation du montant total du revenu de l'autre conjoint prétendent le plus souvent que le revenu des deux conjoints doit être considéré pour garantir un revenu de remplacement suffisant pour le conjoint au foyer qui sera proportionnel au niveau de vie antérieur du couple. En fait, cela n'est pas nécessaire dans un régime où le partage obligatoire des crédits de RPC entre les conjoints donne également ce résultat.

L'argument le plus important contre cette mise en rapport des gains du mari et de la participation des femmes au foyer au RPC est que cette formule va directement à l'encontre du principe selon lequel les femmes au foyer doivent participer au RPC sur la base de leur propre travail. Comme les motifs invoqués pour justifier leur inclusion dans le RPC sont la valeur des travaux ménagers et la nécessité de remplacer cette valeur à la vieillesse, et comme la plupart des femmes au foyer font essentiellement le même travail, il n'est guère logique d'attribuer à ce travail une valeur qui varie d'après les gains du mari.

Qui paierait

Outre le niveau de revenu à établir, l'autre question importante que posent ces propositions est la suivante: qui paiera les cotisations au RPC de ces travailleurs(euses) au foyer? Nous répondons différemment selon que le (la) travailleur(euse) au foyer à long terme accomplit ou non un travail qui profite à la société dans son ensemble (par opposition au mari seulement, par exemple):

a) Dans le cas des travailleurs(euses) au foyer qui accomplissent un travail utile à l'ensemble de la société, comme le soin des enfants âgés de moins de sept ans ou de membres de la famille gravement handicapés, nous croyons que leur participation au RPC doit être supportée par tous les cotisants. Ce choix semble

parfaitement logique, étant donné que les parents qui demeurent au foyer occasionnellement ou à court terme pour accomplir un travail semblable seraient entièrement subventionnés en vertu de la disposition sur le retrait du marché du travail pour l'éducation des enfants.

b) Dans les cas de tous les autres travailleurs(euses) au foyer, y compris les femmes d'un certain âge qui s'occupent surtout de tenir maison pour leur mari, ce type de subvention ne semble ni souhaitable ni acceptable. Les cotisations de RPC de ces personnes devraient être payées par les adultes qui profitent le plus de leurs services ou, pour exprimer la même chose différemment, par les adultes qui contrôlent les revenus de la famille. Dans la majorité des cas, il s'agirait du mari; c'est donc à lui qu'il reviendrait de payer les cotisations de RPC de l'employeur et de l'employé pour sa femme au foyer.

Ces cotisations pourraient être perçues assez facilement: il suffirait d'exiger qu'elles soient payées par toute personne qui réclame une déduction d'impôt pour un conjoint à charge (ou une déduction semblable qui peut être utilisée pour d'autres membres de la famille qui tiennent maison).

Certaines des critiques formulées contre la participation directe au RPC des femmes au foyer à long terme se rapprochent de celles que le gouvernement ontarien a formulées contre la disposition de retrait du marché du travail pour l'éducation des enfants. Rappelons-les:

1. Qu'il en résulterait un affaiblissement de la relation entre les gains et les prestations dans le RPC, sapant le principe d'assurance du régime. Cet argument ne tient même pas dans le cas actuel, car si les pensions des veufs et des veuves de plus de 65 ans étaient abolies et remplacées par le système proposé ici, il en résulterait un rapport beaucoup plus étroit entre le revenu réel des familles (comprenant les gains en nature des femmes au foyer) et leurs prestations éventuelles.

2. Que si le RPC accordait des pensions aux travailleurs(euses) au foyer, il serait injuste envers les femmes qui passent toute leur vie sur le marché du travail et se chargent des travaux domestiques par surcroît. Cet argument, qui est malheureusement répété dans le Livre vert du gouvernement fédéral, est fautif pour les raisons suivantes:

a) L'inclusion directe dans le RPC des femmes au foyer à long terme qui prennent soin de leurs jeunes enfants ne ferait qu'accorder à ces femmes des crédits de RPC subventionnés semblables à ceux dont les mères rémunérées profiteraient par l'entremise de la disposition de retrait du marché du travail pour l'éducation des enfants.

b) La participation directe des travailleurs(euses) au foyer à long terme au RPC n'aurait aucun effet sur les prestations des femmes qui passent la plus grande partie de leur vie sur le marché du travail.

c) Les pensions de RPC des femmes qui ont un emploi rémunéré seraient toujours égales ou supérieures à celles des travailleurs(euses) au foyer.

d) La conséquence principale d'une telle participation directe au RPC des travailleurs(euses) au foyer à long terme serait la réduction des cotisations relatives de RPC des femmes qui ont un emploi rémunéré. Ceci s'explique par le fait que ces femmes n'auraient plus à subventionner les prestations des veuves qui ont passé leur vie au foyer.

e) Toutes les autres propositions qui ont été faites en vue d'améliorer la situation des femmes au foyer dans le RPC recommandent d'augmenter les pensions des veuves et veufs. Cela aurait l'effet d'accroître les subventions que les femmes rémunérées versent actuellement aux femmes au foyer, ces subventions étant toujours plus importantes pour les femmes au foyer dont le mari avait le plus gros revenu.

Voici d'autres arguments apportés contre la participation directe des femmes au foyer dans le RPC:

1. Les pensions pour les femmes au foyer sont inutiles car, à l'exception de la courte période qui suit la naissance des enfants, les femmes auront avant longtemps un comportement de travail presque identique à celui des hommes.

Le fait est que même si cette évolution n'est pas tout à fait impossible, les prévisions économiques démontrent que même loin dans l'avenir un nombre important de Canadiennes continueront de travailler au foyer. En

outre, si on met sur pied un système de participation directe au RPC des travailleurs(euses) au foyer et que toutes les femmes prennent un emploi rémunéré à plein temps, ce système ne sera tout simplement pas utilisé et personne n'aura été lésé. Cependant, si on ne fait rien pour améliorer la situation actuelle et que des millions de femmes continuent de travailler au foyer, elles subiront de graves difficultés qu'il aurait été facile d'éviter.

2. Si le RPC protégeait directement les femmes au foyer, celles-ci ne voudraient plus entrer sur le marché du travail.

   Il est ridicule de prétendre que l'espoir d'une petite pension de retraite à 65 ans empêchera qui que ce soit de prendre un emploi qui fournirait une protection au moins aussi grande pour ce qui est de la pension en plus d'un salaire immédiat.

3. Beaucoup de familles seraient incapables de verser les cotisations beaucoup plus élevées que nécessiterait la participation directe des travailleurs(euses) au foyer. Certains prétendent que de graves difficultés pourraient se poser à l'avenir s'il était décidé d'augmenter les cotisations et/ou les prestations du RPC.

   En réponse à cet argument, il faut surtout se rappeler que ce problème d'insuffisance d'argent des familles à faible revenu va se produire avant longtemps de toutes façons, qu'on intègre ou non les femmes au foyer dans le RPC et qu'on décide ou non d'augmenter les prestations de ce régime. En effet, beaucoup de familles ne pourront pas supporter les augmentations nécessaires pour maintenir le niveau actuel des pensions au cours des années à venir, sans parler d'une augmentation possible des prestations.

   Par conséquent, le problème qui se soulève ici doit être considéré dans le cadre de la partie du débat canadien sur les pensions qui porte sur les façons de modifier ou de remanier le RPC en vue de répondre aux besoins des personnes à faible revenu.

   Malheureusement, très peu de travail a été fait dans ce domaine jusqu'à présent. Voici certaines possibilités qui ont été mentionnées dans diverses études:

   a) établir le barème des cotisations au RPC de façon à ce qu'elles représentent une partie moins importante des gains pour les personnes à faible revenu;[28]

b) faire supporter par les employeurs une partie plus importante des coûts en leur demandant de verser des cotisations sur leur charge salariale totale plutôt que seulement sur les gains qui ouvrent droit à une pension;[29]

c) augmenter le niveau de l'exemption de base en-dessous duquel des cotisations du RPC ne sont pas requises (1 600 $ en 1982); la variation la moins coûteuse ferait augmenter l'exemption aux fins du calcul des cotisations des travailleurs seulement, la laissant à un niveau inférieur pour déterminer les coûts des employeurs.[30]

Jusqu'à maintenant, les économistes qui ont effectué la majorité des études sur les pensions se sont peu intéressés à ces propositions. De plus, on n'a fait aucun calcul sérieux de ce qu'il en coûterait pour inclure les travailleurs(euses) au foyer dans le RPC. Les évaluations qu'on a tenté de faire sont toutes immanquablement erronées parce qu'elles ne tiennent pas compte de la réduction des coûts qui découlerait de l'abolition de plusieurs catégories de prestations de veufs et de veuves.

Nous, du Comité consultatif du Régime de pensions du Canada, conseillons vivement au gouvernement fédéral d'effectuer des recherches plus approfondies dans ces domaines. En attendant, nous appuyons en principe l'octroi de subventions pour aider les familles à faible revenu à verser les cotisations de RPC requises pour protéger les femmes au foyer.

4. Enfin, certains critiques ont soutenu qu'il n'était pas souhaitable d'inclure les travailleurs(euses) au foyer dans le RPC car ce sont surtout les familles à l'aise qui en profiteraient, étant donné qu'elles sont les seules qui peuvent se permettre d'avoir une femme au foyer. Cet argument, qui est parfois aussi invoqué contre la disposition de retrait du marché du travail pour l'éducation des enfants, soulève d'intéressantes hypothèses sur le type de femmes qui, à l'avenir, travailleront surtout au foyer. Selon certaines études,[31] le conjoint au foyer de l'avenir appartiendra probablement plutôt au ménage modeste qu'à la famille à revenu élevé. Cela s'explique du fait que le mariage tend à réunir des personnes ayant des antécédents et un niveau d'instruction semblables, de sorte que l'augmentation du potentiel de rémunération des femmes profitera surtout aux familles à revenu élevé.

Cependant, même s'il arrivait que les femmes au foyer de l'avenir soient surtout des épouses d'hommes à revenu moyen et supérieur, il ne s'ensuit pas nécessairement que les couples où les deux conjoints travaillent à l'extérieur seraient défavorisés par la participation directe au RPC des femmes au foyer. Au contraire, les couples à revenu bas profiteraient d'une telle inclusion puisqu'elle les libérerait de l'obligation de subventionner les prestations régressives des veuves des hommes aisés.

Comme ces critiques permettent de le constater, certaines personnes ont mis beaucoup d'énergie et d'ingéniosité à trouver toutes les raisons possibles pour que les travailleurs(euses) au foyer à long terme ne participent pas au Régime de pensions du Canada. Il se peut que la cause réelle de cette vive opposition soit le fait que beaucoup d'hommes qui ont une femme à la maison sont heureux du système actuel selon lequel tous les cotisants au RPC subventionnent la pension de leur veuve et s'opposent à l'idée qu'ils seraient eux-mêmes obligés de verser des cotisations spéciales pour leur épouse. Si les prestations de conjoint survivant étaient augmentées de la façon recommandée dans les première et deuxième propositions susmentionnées, les subventions que reçoivent ces hommes à l'heure actuelle deviendraient encore plus importantes.

Pour mieux comprendre les résultats concrets de la troisième proposition, on peut voir les prestations de RPC qu'elle donnerait dans le régime actuel:

Prestations mensuelles de RPC payables à la retraite sous le système actuel et sous la troisième proposition - 1982

	Couple 1		Couple 2	
	Lui (gains: salaire moyen)	Elle (gains: aucun)	Lui (gains: salaire moyen)	Elle (gains: ½ du salaire moyen)
a) Pensions du RPC à 65 ans - système actuel:	308 $	aucune	308 $	154 $
b) Pensions du RPC à 65 ans - troisième proposition:	231 $	231 $	231 $	231 $

De même que sous la deuxième proposition, les prestations de retraite des personnes seules seraient encore de 308 $ pour celles qui gagnaient le salaire moyen ou davantage et de 154 $ pour celles qui gagnaient la moitié du salaire moyen.

Si, comme le prévoit la troisième proposition, les prestations des veufs et des veuves de 65 ans et plus étaient abolies, les résultats de cette proposition seraient les suivants au moment du décès du conjoint ou de l'ex-conjoint:

Prestations de RPC payables au décès d'un conjoint sous le système actuel et sous la troisième proposition - 1982

	Couple 1		Couple 2	
	Veuf	Veuve	Veuf	Veuve
a) Si les conjoints sont restés mariés jusqu'au décès de l'un d'eux après 65 ans:				
• Système actuel	308 $	185 $	308 $	277 $
•Troisième proposition	231 $	231 $	231 $	231 $
b) Si les conjoints ont divorcé à 64 ans et que l'un d'entre eux est ensuite décédé:				
• Régime actuel, présumant le partage de crédits lors du divorce:	154 $	154 $	231 $	231 $
• Troisième proposition	231 $	231 $	231 $	231 $

Si l'on compare ces résultats à ceux de la deuxième proposition, on relève d'importantes différences:

1. La troisième proposition assurerait des pensions beaucoup plus importantes aux groupes qui reçoivent maintenant les prestations les moins élevées, c'est-à-dire les couples comprenant un seul gagne-pain et les conjoints divorcés.

2. La troisième proposition donnerait des prestations de veufs et de veuves plus basses aux couples où les deux conjoints travaillent à l'extérieur. C'est là l'inévitable conséquence du renoncement au principe de la dépendance des femmes à l'égard de leur mari. Pour atténuer cet effet, il a été proposé que les conjoints vraiment à charge (comme les handicapés) continuent de toucher la pension de veuf ou de veuve. Nous appuyons

cette proposition et favorisons aussi la mise en vigueur d'une disposition de droits acquis pour garantir à toutes les personnes de 35 ans et plus au moment de l'adoption de ces modifications la possibilité de se prévaloir des anciennes règles lorsque cela présente des avantages pour elles.

3. Non seulement la troisième proposition place les conjoints sur un pied d'égalité, ce que la deuxième proposition n'arrive à faire qu'en réduisant la protection du conjoint salarié en cas d'invalidité, mais elle reconnaît également la valeur du travail au foyer, confère aux femmes une plus grande indépendance financière par rapport à leur mari et, de façon générale, rend le Régime de pensions du Canada plus juste et plus rationnel.

Comme nous, du Comité consultatif du Régime de pensions du Canada, sommes convaincus de l'importance de ces objectifs, il nous apparaît indubitable que cette troisième proposition est de loin supérieure sur tous les plans à la deuxième (sans parler de la première).

CONCLUSION

Le Régime de pensions du Canada comporte à l'heure actuelle des dispositions pour les femmes au foyer, puisqu'il prévoit le versement de prestations aux conjoints survivants. Après avoir analysé les effets de ces dispositions, nous devons cependant conclure qu'elles sont injustes, illogiques, discriminatoires et inadéquates et devraient être remplacées par un meilleur système dès que possible.

Après avoir étudié les solutions préconisées par divers secteurs pour remplacer les dispositions actuelles du RPC sur les femmes au foyer, nous constatons que la solution la plus satisfaisante est un système qui regrouperait tous les éléments suivants:

a) la mise en oeuvre de la disposition de retrait du marché du travail pour l'éducation des enfants, selon une formule élargie pour englober les périodes consacrées au soin de parents handicapés, afin de protéger les crédits de RPC des femmes qui passent la majeure partie de leur vie dans la population rémunérée sauf pour quelques années passées à élever leurs jeunes enfants ou prendre soin de membres handicapés de la famille;

b) l'instauration d'un programme obligatoire d'intégration au RPC des travailleurs(euses) au foyer à long terme qui ont été trop peu présents(es) sur le marché du travail pour pouvoir profiter de la disposition de retrait; les travailleurs(euses) au foyer qui ont un emploi à temps partiel seraient aussi inclus(ses) dans ce programme;

c) le partage obligatoire des crédits de RPC entre tous les conjoints au moment du divorce, de la retraite ou d'un décès; aucune renonciation au droit à ces crédits ne devrait être permise;

d) l'abolition des prestations de veufs et veuves pour les personnes de plus de 65 ans (avec disposition de protection des droits acquis pour que les personnes âgées de 35 ans et plus lorsque cette modification sera apportée ne soient pas désavantagées), et réforme des prestations des veufs et veuves de moins de 65 ans.

Aucune de ces recommandations n'exigerait de subventions gouvernementales pour les prestations du RPC. Dans le cas des travailleurs(euses) au foyer qui accomplissent un travail utile pour l'ensemble de la société, comme l'éducation des jeunes enfants ou les soins à des parents très handicapés, les frais de leur participation au RPC seraient supportés par tous les cotisants. Pour ce qui est des autres travailleurs(euses) au foyer, qui sont le plus souvent des femmes d'un certain âge qui tiennent maison pour leur mari, ou encore pour leur mari et leurs enfants d'âge scolaire, les cotisations devraient être versées par les adultes qui profitent le plus des services de la personne au foyer, c'est-à-dire, le plus souvent, le mari.

Nous sommes persuadés que ces réformes amélioreraient grandement le Régime de pensions du Canada sous tous les rapports. Nous avons également la profonde conviction qu'elles sont essentielles si l'on veut donner aux femmes au foyer l'accès à une pension de retraite juste et suffisante.

- - - - - - - -

RENVOIS

1. Comité consultatif du Régime de pensions du Canada. Un rapport à l'honorable Marc Lalonde, Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, sur la participation du conjoint au foyer au Régime de pensions du Canada, novembre 1974.

2. Même que ci-dessus, à la page 10.

3. Collins, Kevin. Women and Pensions, Conseil canadien de développement social, 1978; Dulude, Louise. Vieillir au féminin, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, 1978; Conseil national du bien-être social. La femme et la pauvreté, 1979.

4. Conseil national des femmes du Canada. The Financial Situation of Older Women: A Survey Report, 1978; Cercles de fermières du Québec. Rapport d'étude sur le Régime de rentes du Québec, 1981; Ministère de la santé nationale et du bien-être social, Évaluation des programmes, Planification, Évaluation et Liaison, Programmes de la sécurité du revenu. Résultats d'une enquête téléphonique sur des questions relatives aux pensions menée par le Ministère de la santé nationale et du bien-être social, 1981.

5. Saskatchewan Coalition for Women's Pensions, Brief on Occupational Pensions for Home Managers, mars 1980, et Brief on Women and Pensions, juin 1981; Conseil national des femmes du Canada. Annual Brief to the Government of Canada, 1981; Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, Recommandations de mars 1982; Comité national d'action sur le statut de la femme, Recommandations de la réunion générale annuelle de mars 1982; Network for Pension Reform for Women, Pétition au gouvernement du Canada, février 1982; Y.W.C.A. de Toronto, Women and Pensions: Recommendations for Change, juin 1982.

6. Kome, Penny. "What Price Dusting?" The Financial Post Magazine, avril 1982, p. 55.

7. Galbraith, John Kenneth. "The Economics of the American Housewife", Atlantic Monthly, août 1973, p. 78.

8. "Definition of Home Manager", octobre 1981.

9. Vanek, Joann. "Time Spent in Housework", Scientific American, novembre 1974, p. 116, article réimprimé dans The Economics of Women and Work, rédactrice Alice H, Amsden, Penguin Books, 1980, p. 82; Walker, Kathryn E. Quantitative Measurement of Productive Household Activities, Document de recherche sur l'économique et la politique publique en matière de consommation, N.Y.S. College of Human Ecology, Cornell University, 1977; Meissner, Martin, Humphreys, E.W., Meis, S.M. et Scheu, W.J. "No Exit for Wives: Sexual Division of Labour and the Cumulation of Household Demands" Canadian Review of Sociology and Anthropology, vol. 12, nº 4, Partie 1, 1975, p. 424; Clark, S. et Harvey, A.S. "The Sexual Division of Labour: The Use of Time", Atlantis, vol. 2, nº 1, 1976, p. 46; Szalai, Alexander. "Women's Time: Women in the Light of Contemporary Time-Budget Research" Futures, vol. 7, nº 5, octobre 1975, p. 385.

10. Vanek, Joann. déjà cité, p. 86.

11. Même que ci-dessus; aussi Meissner, Martin, "The Domestic Economy: Now You See It, Now You Don't", document non publié, University of British Columbia, 1980, p. 14.

12. Comité national d'action sur le statut de la femme, Mémoire sur les femmes et les pensions, septembre 1982, p. 11.

13. Loi sur le Régime de pensions du Canada, Statuts révisés du Canada 1970, chapitre C-5, tel que modifié, article 6(2)f).

14. Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, Information Canada, 1970, p. 82.

15. Canada, Ministère de la santé nationale et du bien-être social, Direction générale de la recherche sur les politiques et de la planification stratégique. Les revenus des Canadiens âgés en 1975, Rapport sur la sécurité sociale, nº 6, 1976.

16. Dulude, Louise. Vieillir au féminin. Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, 1978, pages 82 à 94.

17. Gouvernement du Canada. De meilleures pensions pour les Canadiens, Approvisionnements et Services Canada, décembre 1982, p. 58.

18. Le "Consensus on Pension Policy" du Business Committee on Pension Policy, août 1982, n'approuve que la disposition de retrait du marché du travail pour l'éducation des enfants. Cependant, la Chambre de commerce du Canada et le Metropolitan Toronto Board of Trade, dans leurs mémoires présentés lors de la Conférence nationale sur les pensions en 1981, ont aussi recommandé des prestations de RPC plus importantes à l'intention des conjoints survivants.

19. Congrès du travail du Canada. Propositions du CTC visant la réforme des pensions, 1982.

20. De meilleures pensions pour les Canadiens et De meilleures pensions pour les Canadiens, La part des femmes, Approvisionnements et Services Canada, décembre 1982.

21. Voir la note nº 5 ci-dessus.

22. Les points suivants résument l'opinion du Premier ministre William Davis comme il l'a exprimée dans des lettres adressées à Cathleen Brown, auteur de "Against Pension Equity - Ontario Stands Alone", préparé pour le Comité national d'action sur le statut de la femme en 1977.

23. Même que ci-dessus.

24. Voir la note nº 5 ci-dessus.

25. Conseil consultatif canadien de la situation de la femme; Y.W.C.A.; Comité national d'action sur le statut de la femme; Network for Pension Reform for Women.

26. Appuyé par la Saskatchewan Coalition for Women's Pensions.

27. Appuyé par le Conseil national des femmes du Canada.

28. Canada, Groupe d'étude sur la politique de revenu de la retraite. Le système de revenu de retraite au Canada: Problèmes et possibilités de réforme. Approvisionnements et Services Canada, 1979, pages 272 à 274.

29. Québec, Cofirentes+. La sécurité financière des personnes âgées au Québec, Éditeur officiel du Québec 1977, p. 78. Dans cette proposition, les travailleurs autonomes continueraient de verser des cotisations égales à deux fois le montant versé par les employés qui ont les mêmes gains.

30. Canada, Groupe d'étude sur la politique de revenu de la retraite, déjà cité, pages 272 à 274.

31. Shariff, Zahid "Intra-Family Equality and Income Distribution", American Journal of Economics and Sociology, vol. 35, n^{o} 1, janvier 1979, p. 49.

Rapport Minoritaire

sur

LES FEMMES AU FOYER ET LE RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA

Présenté par:

Bob Baldwin
Joan De'Ath
George Unsworth

Même en exprimant notre dissidence vis-à-vis du rapport majoritaire du Comité consultatif sur "Les femmes au foyer et le Régime de pensions du Canada", nous voulons qu'il soit bien entendu que la majorité et nous-mêmes sommes d'accord sur un très grand nombre de points. Nous convenons très volontiers qu'à l'heure actuelle les Canadiennes âgées sont dans une situation déplorable sur le plan des revenus et que les présentes dispositions en matière de pensions ne leur font pas justice. Nous souscrivons aussi à tous les changements au Régime de pensions du Canada qui sont proposés dans le rapport majoritaire, sauf à la proposition visant à rendre obligatoire le versement de cotisations au nom du conjoint au foyer et à la proposition connexe d'éliminer les prestations versées aux survivants qui ont plus de 65 ans. Les objections formulées ici porteront donc presque exclusivement sur la question des cotisations versées au nom du conjoint au foyer.

Dans le rapport majoritaire, les cotisations versées au RPC au nom du conjoint au foyer sont considérées comme favorisant l'atteinte de quatre objectifs, soit:

(1) veiller à ce que toutes les femmes âgées touchent des prestations de retraite du RPC;

(2) majorer les revenus des femmes de plus de 65 ans;

(3) augmenter l'indépendance économique des femmes;

(4) reconnaître la valeur économique des services du conjoint au foyer.

De ces quatre objectifs, seul le dernier ne peut être atteint que si des cotisations sont versées au nom du conjoint. Pour atteindre le premier objectif, il suffit de partager automatiquement les crédits du RPC. En outre, si à ce partage des crédits s'ajoute une augmentation des prestations du RPC pour tous les cotisants, il est possible d'offrir un revenu de retraite du même ordre que celui qui pourrait être offert au moyen de cotisations versées au nom du conjoint au foyer. Quant à l'indépendance économique des femmes, il nous semble qu'elle ne serait ni plus ni moins grande dans un régime auquel le mari est tenu de cotiser en leur nom que dans un régime prévoyant le partage des crédits. La nécessité de s'en remettre aux cotisations du mari au RPC n'éliminera pas la dépendance; au mieux, elle lui donnera un nouveau visage. Ainsi, comme il a été mentionné plus haut, le seul objectif qui ne puisse être atteint que par des cotisations au nom du conjoint au foyer, c'est la reconnaissance de la valeur économique des services du conjoint au foyer.

Refuser que des cotisations soient versées au nom du conjoint au foyer n'équivaut aucunement à une tentative de remettre en question la valeur économique des services qu'il rend. Ces services ont en effet une valeur réelle. Cependant, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'ils devraient être traités comme des gains ouvrant droit à pension.

A ce sujet, il convient de se rappeler que les dispositions relatives aux pensions ont pour objet de permettre à la personne de cesser de dépendre des marchés du travail tout en maintenant, en tout ou en partie, son niveau de vie. Ainsi, dans le cadre du RPC, certaines formes de revenu sont exclues de la catégorie des gains ouvrant droit à pension pour l'une ou l'autre des deux raisons suivantes: le revenu ne résulte pas de la dépendance de la personne vis-à-vis des marchés du travail; rien ne laisse croire que le revenu cessera (ou devrait cesser) d'exister lorsque la personne aura atteint un certain âge. Toutes les formes de revenu de la propriété (dividendes, loyers, intérêts, etc.) et toutes les formes de revenu en nature sont exclues pour ces raisons. Ces considérations d'ordre général devraient nous rappeler que: 1) l'admission que les services du conjoint au foyer ont une valeur économique réelle ne suffit pas à justifier qu'ils soient traités comme des gains ouvrant droit à pension; 2) si la source de revenu réel qui découle de la prestation de services par le conjoint au foyer ne se tarit pas lorsque celui-ci atteint l'âge de 65 ans, le RPC se trouvera à remplacer sous une forme pécuniaire une source de revenu qui continuera quand même d'exister. En outre, il est frappant de constater que cette proposition, qui vise à rendre obligatoire la cotisation au nom du conjoint au foyer, laisse supposer qu'il n'est pas nécessaire de reconnaître sous une forme pécuniaire la valeur économique des services rendus par le conjoint au foyer, sauf lorsque celui-ci atteint l'âge de 65 ans. Il y a là confusion de deux questions distinctes: une question de pensions (maintien du niveau de vie) et la question générale du traitement du conjoint au foyer du point de vue économique.

Comme moyen d'accorder une valeur économique aux services du conjoint au foyer, la proposition du rapport majoritaire implique que les services domestiques rendus par les femmes qui quittent tout à fait la population active rémunérée ont une valeur que doit reconnaître le RPC. Pourtant, la femme qui va joindre les rangs de la population

active rémunérée voit la valeur de ses services domestiques diminuer à mesure que ses gains se rapprochent de la moitié de la valeur du salaire industriel moyen, au-delà de quoi ses services rendus au foyer n'ont plus aucune valeur qui doive être reconnue par le RPC. A notre sens, il s'agit là d'une proposition inacceptable, car elle touche 3,5 millions de Canadiennes qui font partie de la population active rémunérée et fournissent en même temps d'importants services domestiques. Il est peut-être inutile, mais quand même bon, d'ajouter que cette proposition du rapport majoritaire a pour corollaire que les services domestiques rendus par les femmes seules n'ont aucune valeur économique que le RPC doive reconnaître, même si ces femmes élèvent une famille.

Comme on peut s'y attendre, le fait d'attribuer une valeur économique aux services du conjoint au foyer suivant cette formule variable créera des inégalités en ce qui concerne le pourcentage des gains en argent d'avant la retraite qui sera remplacé par le RPC. Pour les cotisants seuls, ce pourcentage demeurera à 25 p. 100. Les couples dont un seul des conjoints a travaillé à l'extérieur verront leurs gains d'avant la retraite remplacés à 37,5 p. 100 si les gains du conjoint au travail étaient égaux au salaire industriel moyen; le pourcentage des gains qui sera remplacé sera plus fort lorsque ceux-ci auront été peu élevés, et plus faible lorsqu'ils auront été élevés. Les couples à double revenu se situeront entre ces deux extrêmes aussi longtemps que la femme gagnera moins de la moitié du salaire industriel moyen. Si elle gagne plus de la moitié du salaire industriel moyen, les deux conjoints qui travaillent se trouveront dans la même situation que les personnes seules. Ce bref exposé des inégalités en ce qui concerne le taux de remplacement des gains en argent d'avant la retraite ne donne pas toute la mesure des inégalités qui résulteront de cette proposition du rapport majoritaire, et ce, pour deux raisons. Premièrement, les cotisations requises au nom du conjoint au foyer devront être entièrement payées à même les revenus du ménage, ce qui signifie que pour celui-ci le pourcentage net remplacé (après imposition) sera encore plus fort que pour les personnes seules et les couples à deux revenus. Deuxièmement, les couples à revenu unique reçoivent deux pensions de sécurité de la vieillesse en dépit du fait qu'il n'y a qu'un revenu à remplacer; ainsi, le système public de pensions tend déjà, dans l'ensemble, à remplacer une plus grande part des gains en argent des couples dont un seul conjoint travaille qu'il ne le fait pour les autres. A une époque où de moins en moins de retraités feront partie

d'un couple à revenu unique, il ne semble pas indiqué d'accentuer encore la position privilégiée de ce groupe en ce qui regarde le remplacement des gains en argent.

Pourcentage des gains en argent d'avant la retraite remplacé par la pension de vieillesse et le RPC, selon la situation de famille, le nombre de revenus et le niveau des gains

Situation de famille et nombre de revenus	Personne seule		Couple à 1 revenu		Couple à 2 revenus	
Niveau des gains	½duSIM	SIM	½duSIM	SIM	SIM+½duSIM	SIM+SIM
Pourcentage des gains remplacé par:						
la pension de vieillesse	28	14	56	28	20	14
le RPC revenu principal	25	25	25	25	25*	25*
le RPC revenu secondaire (en supposant que les cotisations sont obligatoires)			25	12½	25*	25*
Total	53	39	106	65½	45	39

* REMARQUE: Dans ces cas, 25 p. 100 des gains de chacun sont remplacés.

Enfin, il faut souligner qu'advenant que les cotisations au nom du conjoint au foyer soient jumelées à une augmentation générale des prestations du RPC, les foyers à revenu moyen ou faible dont un seul des conjoints travaille à l'extérieur toucheraient en vertu de la proposition du rapport majoritaire des revenus beaucoup plus élevés après 65 ans que ceux qu'ils touchaient avant cet âge. Selon nous, il ne s'agit pas là d'une situation normale, et ce, même pour le conjoint à la maison qui devrait assumer une certaine partie du fardeau que constitue la disparition des gains avant la retraite. Même sans augmentation des prestations, la proposition du rapport majoritaire mènerait à des situations passagères qui poseraient des difficultés énormes pour nombre de foyers, par exemple, lorsque des chômeurs devront verser des cotisations au RPC au nom d'un conjoint au foyer.

Donc, en résumé, notre opposition à la proposition du rapport majoritaire voulant que l'on exige des cotisations au nom du conjoint au foyer repose sur trois arguments:

1) la proposition accorde une valeur économique aux services domestiques d'une manière qui est injuste pour les couples à un seul gagne-pain, les couples à deux gagne-pain et les personnes seules;

2) la proposition crée une inégalité indue entre différents groupes de cotisants en ce qui concerne le pourcentage des gains en argent d'avant la retraite que remplace le RPC;

3) jumelée à une augmentation générale des prestations du RPC, la proposition est économiquement irrationnelle, et ce, même pour les couples où seulement un conjoint travaille à l'extérieur.

Une augmentation générale des prestations du RPC et l'application des autres propositions contenues dans le rapport majoritaire constitueraient la manière la plus équitable d'améliorer le revenu de retraite de toutes les femmes âgées.

En plus de ces préoccupations au sujet de la proposition visant à exiger des cotisations au nom du conjoint au foyer, plusieurs autres points doivent être soulignés:

1) Si l'on exige des cotisations au nom du conjoint au foyer et que l'on permet le partage des crédits tout en abolissant les prestations versées aux survivants âgés de plus de 65 ans, le revenu de retraite des survivants se trouvera coupé de moitié au décès de l'autre conjoint. Étant donné que les besoins d'une personne seule en fait de revenu en argent représentent habituellement plus de la moitié des besoins des couples (si l'on veut maintenir le même niveau de vie), les conséquences de l'élimination des prestations de survivant méritent d'être examinées davantage qu'elles ne l'ont été dans le rapport majoritaire.

2) Lorsqu'on évalue si les prestations du RPC sont suffisantes, il faudrait toujours tenir compte des prestations offertes par le programme de la sécurité de la vieillesse. Dans deux passages du rapport majoritaire, le fait de ne pas examiner cet aspect de la question mène les auteurs à des conclusions très discutables. De manière plus précise, la conclusion selon laquelle les couples où un seul des conjoints travaille à l'extérieur sont moins bien traités que les couples où les deux conjoints sont rémunérés est loin d'être évidente une fois que l'on tient compte des effets de la pension de vieillesse. De même, la conclusion voulant qu'il soit injuste de supprimer la composante à taux fine de la prestation du RPC versée aux survivants de moins de 65 ans semble ne pas tenir compte, et ce, de façon délibérée, que la pension de vieillesse est touchée à partir de 65 ans. (Au fait, puisque la composante à taux fine de cette prestation représente 38 p. 100 de la prestation maximale, il ne semble pas approprié d'affirmer que ce changement "touche à peine les prestations du RPC des veufs et des veuves des conjoints à revenus moyens et élevés".)

3) Avec le partage des crédits au moment d'un divorce, d'une séparation, d'un décès ou lorsqu'un des conjoints devient invalide, les prestations de retraite du RPC auxquelles les cotisants auront droit reflèteront les gains touchés par le foyer au cours de longues périodes. Il est très important de ne pas oublier ce fait lorsqu'on évalue les effets du divorce, de la séparation ou du décès de l'un des conjoints, particulièrement quand ces derniers sont jeunes. C'est qu'il peut s'écouler de nombreuses années entre la date du divorce, etc., et le moment de la retraite, et que cette période plus ou moins longue aura un effet sur la prestation de retraite du RPC à laquelle une personne peut avoir droit à l'âge de 65 ans. Ainsi, le cas de quelqu'un qui divorce à l'âge de 64 ans présente un problème - comme le laisse entendre d'ailleurs le rapport - mais il ne s'agit pas d'un cas typique à partir duquel on peut étudier les effets du divorce pour l'ensemble de la

population. En ce qui concerne les divorces survenant peu de temps avant la retraite, il convient d'envisager des règles spéciales comme le suggère le rapport, mais il s'agit d'un argument faible pour demander une restructuration en profondeur du RPC.

4) Actuellement, les cotisations et les prestations versées dans le cadre du RPC sont toutes deux liées aux gains en argent des cotisants. La proposition voulant que l'on exige le versement de cotisations au nom du conjoint au foyer aurait pour effet de lier en partie les prestations à un revenu non pécuniaire réel, mais les cotisations requises devraient toujours être payées à partir du revenu en argent du foyer. En somme, on briserait le rapport direct qui existe entre le niveau des cotisations requises et le niveau des gains en argent. Il n'est donc pas approprié de laisser entendre, comme le rapport le fait, que les problèmes potentiels que posent les cotisations requises ne constituent qu'une version plus importante des problèmes potentiels que posent les dispositions actuelles. De plus, bien qu'il soit très difficile d'estimer les taux de cotisation requis par le RPC au-delà l'an 2000, il est quelque peu malhonnête d'éviter de discuter des conséquences qu'auront sur les taux de cotisation les cotisations requises au nom du conjoint au foyer en affirmant simplement que "les évaluations qu'on a tenté de faire sont toutes immanquablement erronées parce qu'elles ne tiennent pas compte de la réduction des coûts qui découlerait de l'abolition de plusieurs catégories de prestations de veufs et de veuves".

5) Toutes les propositions du CTC reposent sur l'hypothèse que les prestations de retraite de base du RPC sont doublées et passent de 25 à 50 p. 100 des gains d'avant la retraite pour les gains inférieurs ou égaux au salaire industriel moyen. Il ne convient donc pas du tout de considérer que les prestations demeureraient à leur niveau actuel lorsqu'on discute des prestations qui seraient versées si les propositions de cet organisme étaient retenues.

MEMBRES DU
COMITÉ CONSULTATIF DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA

OCTOBRE 1982

Président

Robert Baldwin	-	OTTAWA (Ontario)

Vice-présidente

C. Myrna Bowman	-	WINNIPEG (Manitoba)

Membres

Anne Broad	-	EDMONTON (Alberta)
Joan De'Ath	-	VANCOUVER (Colombie Britannique)
Louise Dulude	-	OTTAWA (Ontario)
Dr. Guy Fortier	-	GASPÉ (Québec)
Carmin Graveline	-	MONTRÉAL (Québec)
William Hogan	-	DUNVILLE (Terre Neuve)
James McArthur	-	WINDSOR (Ontario)
Dr. John R. McCarthy	-	TORONTO (Ontario)
Dr. Nicol Patenaude	-	FIELD (Ontario)
John Shea	-	HAMILTON (Ontario)
Valerie Thoem	-	VANCOUVER (Colombie Britannique)
George Unsworth	-	SYDNEY (Nouvelle Écosse)